Die Parteien vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich.

Inaugural-Dissertation

der juristischen Fakultät
der Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Otto Wirmer

aus Paderborn

Kammergerichtsreferendar.

Approbiert am 31. Oktober 1929.

Quakenbrück
Druck: Handelsdruckerei C. Trute
1930.

30:240

Referent: Univ.-Professor Dr. Wenzel.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinem Vater zugeeignet.

Inhaltsübersicht.

Einleitung . . . . . 1— 4

§ 1. Geschichtliche Entwicklung . . . . . 5—10

§ 2. Der Begriff der Verfassungsstreitigkeit nach Artikel 19 R. V. . . . . 10—27

I. Die Entstehungsgeschichte des Art. 19 R. V. im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung 10—11

II. Im Schrifttum hervorgetretene Ansichten über den Begriff einer Verfassungsstreitigkeit . . 11—12

III. Entwicklung des Begriffes der Verfassungsstreitigkeit . . . . . 12—27

1. Ausgangspunkt der Untersuchung . . . 12—14

2. Begriff der Verfassung . . . . . 15—19

3. Folgerungen aus dem Begriff der Verfassung für den der Verfassungsstreitigkeit . . . 19—26

a) Gegenstand einer Verfassungsstreitigkeit 19

b) Parteien einer Verfassungsstreitigkeit . 20—26

4. Sonstige Begriffsmerkmale einer Verfassungsstreitigkeit nach Art. 19 R. V. und Ergebnis der bisherigen Untersuchung .. . 26—27

§ 3. Die Eigenart der Verfassungsgerichtsbarkeit . . . 27—36

I. Notwendigkeit ihrer Berücksichtigung an dieser Stelle . . . . . 27—29

II. Die Justiz als Hüterin der Verfassung . . . 29

III. Denkbare Fälle von Verfassungsstreitigkeiten 30—36

1. Weite Verfassungsnormen . . . . . 30—31

2. Unklare Verfassungsnormen . . . . . 31—32

3. Fehlen von Normen und ähnliche Fälle . . 32—33

4. Ermächtigung in Verfassungsnormen . . 33—35

5. Einstweilige Verfügungen 35

6. Widerspruch zwischen Normen . . . . 35—36

IV. Folgerungen aus der Eigenart der besprochenen Fälle . . . . . 36—39
1. Die Problematik der Verfassungsgerichtsbarkeit 36
2. Unlösbarkeit dieser Problematik . . . 36—38
3. Beseitigung schädlicher Folgen der Verfassungsgerichtsbarkeit durch enge Auslegung des Begriffes der Verfassungsstreitigkeit . . . . . 38—39

§ 4. Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes über die Parteifähigkeit in Verfassungsstreitigkeiten . . . 39—72
I. Der einzelne Staatsbürger . . . . . 40—41
II. Träger unmittelbarer verfassungsmäßiger Gewalt 41—43
III. Teile eines Parlaments . . . . . 42—51
IV. Politische Parteien . . . . . 51—64
V. Gemeinden . . . . . 64—67
VI. Die evangelisch-lutherische Landeskirche Sachsens . . . . . 68—70
VII. Die Ortsgruppe Nassau des vormals unmittelbaren Reichsadels . . . . . 70—72
Schlußwort . . . . . 73—75

Literaturverzeichnis.

Anschütz: Deutsches Staatsrecht. In: Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie der Rechtswissenschaften. IV. 7. Aufl. (1914).

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. Aug. 1919. 10. Aufl. (1929).

Anschütz u. Mende: Empfiehlt es sich, die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes auf andere als die in Art. 19 Abs. 1 RV. bezeichneten Verfassungsstreitigkeiten auszudehnen? Berichte für den 34. Deutschen Juristentag. Verhandlungen des 34. DJT. Bd. II, S. 193 ff. Berlin 1927.

Arndt: Verfassung des Deutschen Reiches. 5. Aufl. (1913).

Arndt: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. 3. Aufl.

von Beckerath: Wesen und Werden des fascistischen Staates (1927).

Bilfinger: Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens (1923).

Braunwart: Verfassungsbeschwerde und Staatsgerichtshof. Ztschr. f. Rechtspflege in Bayern (1920), S. 257 ff.

Bühler: Die Reichsverfassung vom 11. August 1919 (1927).

van Calker: Grundzüge des deutschen Staatsrechts (1928).

Dose: Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes zur Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten. Jur. Diss. Kiel 1924.

Eiswaldt: Die Staatsgerichtshöfe in den deutschen Ländern und Art. 19 der Reichsverfassung. Hirths Annalen, 59. Jahrg. 1926. S. 299 ff.

Finger: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Stuttgart 1923.

Fleischmann: Die Zuständigkeit des Bundesrats für Erledigung von öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten (1904).

von Freytag-Loringhoven: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit (1924)

Giese: Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. 7. Aufl.

Giese: Grundriß des Reichsstaatsrechts. 4. Aufl.

Giese-Volkmann: Die preußische Verfassung. 2. Aufl.

Grau: Der Gesetzentwurf zur Prüfung von Vorschriften des Reichsrechts. A. ö. R. 50, S. 287 ff.

Greiner: Die parlamentarische Regierungsform und der Begriff der Verfassungsstreitigkeiten. Jur. Diss. Jena 1924.

Guizot: Des conspirations et de la justice politique, Brüssel 1846.

Häberlin: Handbuch des teutschen Staatsrechts. 1794—97.

Hänel: Deutsches Staatsrecht, Bd. I (1892).

Hatschek: Parlamentsrecht des Deutschen Reiches (1915).

Hatschek: Deutsches und preußisches Staatsrecht. Berlin 1922.

Hegel: Die Verfassung Deutschlands. Herausgegeben von H. Heller in Recl. Univ. Biblioth. Nr. 6139/40.

Heller: Die Souveränität (1927).

Hellpach: Die Krisis des deutschen Parlamentarismus (1927).

Herrfardt: Das Problem der berufsständischen Vertretung (1921).

Hubrich: Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reiches (1921).

v. Jagemann: Die deutsche Reichsverfassung (1904).

Jellinek, G.: System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl. Neudruck, Tübingen 1919.

Jellinek, G.: Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 4. Neudruck, Berlin 1922.

Jellinek, W.: Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich und die Splitterparteien. A. ö. R. 54, S. 99 ff.

Jellinek, W.: Verfassung und Verwaltung des Reiches und der Länder. 2. Aufl.

Jellinek, W.: Das Märchen von der Ueberprüfung verfassungswidriger Reichsgesetze durch das Reichsgericht. JW. 1925, S. 454.

Jellinek, W.: Verfassungsrecht auf dem 33. Deutschen Juristentag. A. ö. R. Bd. 46, S. 351 ff.

Jellinek, W. u. Lassar: Der Schutz des öffentlichen Rechts. Referate. Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer. II. Berlin und Leipzig 1925.

Kaufmann, E.: Das Völkerrecht und die clausula rebus sic stantibus (1911).

Kaufmann, E.: Untersuchungsausschuß und Staatsgerichtshof. Berlin 1920.

Kirchheimer, O.: Zur Staatslehre des Sozialismus und Bolschewismus. In: Zeitschr. f. Politik, Bd. 17, S. 593 ff.

Koellreutter: Die politischen Parteien im modernen Staate (1926).

Kronheim: Der Begriff der Verfassungsstreitigkeiten im heutigen Staatsrecht. Jur. Diss. Breslau (1922).

Kühn: Formen des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes im deutschen Reichs- und Landesstaatsrecht (1929).

Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 5. Aufl. (1911—14).

Lammers: Zwei interessante Entscheidungen des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich. DJZ. 29, S. 805.

Lammers: Das Gesetz über den Staatsgerichtshof (1921).

Lederer: Das ökonomische Element und die politische Idee im modernen Parteiwesen. Zeitschr. f. Politik, Bd. 5, S. 535.

Leibholz, G.: Das Wesen der Repräsentation (1929).

Marr, Heinz: Klasse und Partei (1925).

Meißner: Das neue Staatsrecht des Reiches und seiner Länder. Berlin 1921.

Meyer-Anschütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Aufl., (1914—19).

Meyhak: Der Begriff des Verfassungsstreits im neuen Deutschen Reichs- und Landesstaatsrecht. Jenaer Diss. 1924.

Michels: Zur Soziologie des Parteiwesens (1925).

Moser: Teutsches Staatsrecht, 5. Teil (1742).

Naviasky: Reichsverfassungsstreitigkeiten. A. ö. R. 51. S. 130 ff.

Perels: Streitigkeiten deutscher Bundesstaaten auf Grund Art 76 RV. Jur. Diss. Berlin 1900.

Philipp, A.: Die Parteifähigkeit vor dem Staatsgerichtshof bei Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines deutschen Landes. 1928.

Poetzsch: Das Urteil des vorläufigen Staatsgerichtshofes in dem Braunschweigischen Verfassungsstreit. Archiv f. öff. Recht 1922 (Bd. 42) S. 79.

Poetzsch: Zwei Urteile des Staatsgerichtshofes über Untersuchungsausschüsse. Archiv f. öff. Recht. 1922, Bd. 43 S. 210 ff.

Poetzsch: Handkommentar zur Reichsverfassung vom 11. August 1919. 3. Aufl.

Poetzsch: Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung. JBöR. Bd. 13 (1925).

Popp: Der Begriff der Verfassungsstreitigkeit im neuen Bayerischen Staatsrecht. Bayr. Verwaltungsblatt (1927) S. 469 ff.

Rathgen: Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes nach Art. 19 der Weimarer Reichsverfassung. Jur. Diss. Heidelberg (1925).

Rönne: Deutsches Staatsrecht (1876/77).

v. Seydel: Kommentar zur Verfassungsurkunde. 1897.

v. Seydel: Der Bundesrat und der Lippesche Thronfolgestreit in staatsrechtlichen und politischen Abhandlungen, neue Folge 102.

v. Seydel: Staatsrecht, 1. u. 2. Aufl. (1896).

Simons: Der Rechtsgedanke in der Politik (1925).

Smend: Verfassung und Verfassungsrecht (1928).

Spengler, Oswald: Der Untergang des Abendlandes, Bd. II. 43. bis 49. Aufl.

Schmitt, C.: Der Gegensatz von Parlamentarismus und moderner Massendemokratie. Im: Hochland, Jahrg. 1923 S. 257.

Schmitt, C.: Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus (1923).

Schmitt, C.: Unabhängigkeit der Richter, Gleichheit vor dem Gesetz und Gewährleistung des Privateigentums nach der Weimarer Verfassung (1926).

Schmitt, C.: Der Begriff des Politischen. In: Arch. f. Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Bd. 58, S. 1 ff.

Schmitt, C.: Verfassungslehre (1928).

Schmitt, C.: Der Hüter der Verfassung. In: Arch. f. öffentliches Recht, Bd. 55, S. 161 ff.

Schmitt, C.: Das Reichsgericht als Hüter der Verfassung. In der Festschrift für das deutsche Reichsgericht. 1929.

Schmitt, C.: Besprechung des Buches von E. von Beckerath: Wesen und Werden des fascistischen Staates. In Schmollers Jahrbuch 1929, S. 109 ff.

Schoen, P.: Deutsches Verwaltungsrecht. In Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie der Rechtswissenschaften. IV. 7. Aufl. (1917).

Schumann: Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich. Halle. Rechts- und staatswissenschaftliche Dissertation, Halle 1925.

Stier-Somlo: Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht (1924).

Tatarin-Tarnheyden: Die Berufsstände (1921).

Triepel: Reichsaufsicht (1917).

Triepel: Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern. In: Festgabe für Wilhelm Kahl, Tübingen 1923.

Triepel: Staatsrecht und Politik (1927).

Triepel: Die Staatsverfassung und die politischen Parteien. (1928).

Triepel und Kelsen: Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit. Referate. Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer. V. Berlin und Leipzig 1929.

Thoma, R.: Zur Ideologie des Parlamentarismus u. der Diktatur. In: Arch. f. Sozialwissenschaften und Sozialpolitik. Bd. 53 S. 214.

Thoma, R.: Grundrechte und Polizeigewalt. In der Festschrift für das Preußische Oberverwaltungsgericht (1925).

Thoma, R.: Das richterliche Prüfungsrecht. A. ö. R. 43, S. 247 ff.

Vogels: Die preußische Verfassung. 2. Aufl.

Waldecker: Die Verfassung des Freistaats Preußen. 2. Aufl.

Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. 1925.

Wenzel: Juristische Grundprobleme. 1920.

Wenzel: Die neuen Mecklenburgischen Verfassungen. JBöR. X. (1921).

Zachariä: Deutsches Staats- und Bundesrecht. 3. Aufl.

Zeumer: Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Reichsverfassung in Mittelalter und Neuzeit, 2. Aufl.

Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Sammelwerk, Bd. I. Herausgegeben von Nipperdey (1929).

Materialien und Entscheidungssammlungen.

Drucksachen des Deutschen Reichstags.

Protokolle über die Verhandlungen des Bundesrats des Deutschen Reiches.

Protokolle des Verfassungsausschusses der Nationalversammlung.

Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen.

Entcheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen.

Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich und des Reichsgerichts auf Grund Art. 13 Abs. 2 der RV., Bd. I. 1920/28, herausgegeben von Dr. H. H. Lammers und Dr. W. Simons, als Zitat abgekürzt: Lammers u. Simons.

Einleitung.

Als vor nunmehr 10 Jahren durch das Verfassungswerk von Weimar nach den schicksalsschweren Zeiten des Krieges und des ihm folgenden Zusammenbruches des Deutschen Reiches eine neue Rechtsgrundlage der staatlichen Ordnung geschaffen worden war, begann eine verfassungsrechtliche Entwicklung, deren Richtung damals kaum übersehen werden konnte. An die Stelle der Bismarckschen Reichsverfassung von 1871 war eine neue Verfassungsurkunde getreten, die in der Ausgestaltung ihrer Einzelheiten oft mehr die Hand des Theoretikers als die des politischen Meisters erkennen ließ. Die Verfassung hatte sich zwar für die Republik in der Form der repräsentativ-plebiszitär-gemischten Demokratie entschieden, aber doch so, daß sie auch einem anderen beliebigen Staatswesen als Grundlage hätte dienen können. Der Katalog der Grundrechte enthielt altererbtes liberales Gedankengut, und die wenigen originellen Regelungen hatten vielfach nur unter dem Drucke oft zufälliger Verhältnisse ihren Weg in die Verfassungsurkunde nehmen können. Es ist klar, daß bei solcher Lage der Dinge erst das diesen Rahmen ausfüllende Leben, unberechenbar wie es ist, das wahre Gesicht der Verfassung enthüllen und ihre Entwicklungstendenzen aufzeigen konnte. Und so sehen wir ja denn auch heute schon, wie vieles von dem, was in der Verfassung steht, uns erst jetzt nach 10jähriger Dauer den wahren Kern seines Wesens enthüllt und damit zugleich, daß nicht nur konstruktive Auswertung vorliegender Verfassungsartikel ihrem letzten Sinne gerecht zu werden vermag. Mit dieser Feststellung soll nicht einer grenzenlosen Verwendung politischer Zweck- und Wertgedanken für die juristische Begriffsbildung das Wort geredet werden, aber doch betont werden, daß schließlich im Staatsrecht keine Untersuchung an den außerverfassungsmäßigen, rechtsbildenden Kräften ohne Schaden für ein wirklichkeitsgetreues Ergebnis vorübergehen kann. Wie die Verfassung das staatliche Leben bestimmt, wird umgekehrt aber auch sie erst durch das Leben fortgebildet und geformt.

Die Faktoren, die dabei mitwirken, sind mannigfaltig und unterschiedlich in ihrer Art, und es kann hier nicht darauf ankommen, sie im einzelnen zu bezeichnen. Es ist aber klar, daß hierbei der größte Einfluß von den Instanzen ausgeht, die von der Verfassung selbst unmittelbar zur Organisation und Ausführung der in ihr enthaltenen

Entscheidungen eingesetzt sind. Das sind vor allem die unmittelbaren höchsten Staatsorgane, und unter ihnen wieder in weitgehendem Maße die Rechts- oder Kontrollinstanzen, denen in einem gewissen Umfange eine Hüterstellung der Verfassung übertragen ist. In diesem Sinne kann jedes Gericht, das, wenn auch nur incidenter, über Fragen zu entscheiden hat, die die Verfassung angehen, für ihre Entwicklung von Einfluß sein. Sobald aber von der Verfassung selbst ein besonderer Verfassungsgerichtshof zur Entscheidung über Verfassungsstreitigkeiten eingesetzt wird, ist es offenbar, daß damit einer solchen Instanz ausschlaggebende Bedeutung für den Gang der Entwicklung einer Verfassung eingeräumt ist.

Ein solcher Verfassungsgerichtshof ist in einigen Bestimmungen der Reichsverfassung vorgesehen und durch das Reichsgesetz vom 9. Juli 1921 (R. G. Bl. S. 105) als Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich ins Leben gerufen worden. Gemäß §§ 2, 16 und 17 dieses Gesetzes ist der Staatsgerichtshof zuständig zur Verhandlung und Entscheidung:

1. über Anklagen des Reichstages gegen den Reichspräsidenten, Reichskanzler und Reichsminister wegen schuldhafter Verletzung der Reichsverfassung oder eines Reichsgesetzes nach Art. 59 d. R. V. (§ 2 a. a. O.),
2. über Meinungsverschiedenheiten in den Fällen des Art. 15 Abs. 2 der R. V., falls nicht durch Reichsgesetz ein anderes Gericht bestimmt ist (§ 16 Ziff. 1 a. a. O.),
3. über Vermögensauseinandersetzungen in den Fällen des Art. 18 Abs. 7 der R. V. (§ 16 Ziff. 2 a. a. O.),
4. über Streitigkeiten in den Fällen des Art. 19 Abs. 1 der R. V., soweit nicht ein anderes Gericht zuständig ist (§ 16 Ziff. 3 a. a. O.), und
5. über die sich aus dem Uebergang der bisher der Hoheit der Länder unterstehenden Verwaltungen auf das Reich ergebenden Streitigkeiten (Art. 90, 170 Abs. 2, und 171 Abs. 2 der R. V.) (§ 17 a. a. O.).

Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes soll im folgenden unter besonderer Berücksichtigung der vorher erwähnten Gesichtspunkte, jedoch unter Begrenzung auf die Streitigkeiten aus Art. 19 der R. V. über Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes näher untersucht werden, und zwar soll auf eine bestimmte Seite dieser Rechtsprechung, wer nämlich als Partei in Verf. Str. vor ihm auftreten kann, abgestellt werden.

Die Bedeutung der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs in Verf. Str. innerhalb eines Landes ganz allgemein kann ja heute, nachdem bereits eine ausgedehnte Spruchpraxis dieses höchsten Gerichtshofes in dieser Hinsicht vorliegt, und seine Inanspruchnahme von Jahr zu Jahr in einem fast beängstigenden Maße wächst, nicht verkannt werden. Der St. G. H. hat zwar bisher nur bei Verf. Str. innerhalb eines Landes nach Art. 19 R. V. in Aktion treten können. Aber schon die Verhandlungen des 34. Deutschen Juristentages, in

denen man sich für eine Ausdehnung der Zuständigkeit des St. Ger. H. auch auf Verf. Str. innerhalb des Reiches aussprach, haben gezeigt, welch große Bedeutung der vorhin aufgeworfenen Frage noch zukommen kann. Darüber hinaus aber ist heute durch den Art. 17 der R. V. eine so weitgehende Homogenität zwischen der Reichsverfassung und den Verfassungen der Länder geschaffen, daß die Rechtsprechung des St. G. H. über die engere Bedeutung für die Länderverfassungen mit der Zeit Einfluß auf die Reichsverfassung haben wird.

Mit dieser Feststellung ist aber noch nichts Charakteristisches über die Bedeutung der Seite der Rechtsprechung des St. G. H., die Gegenstand dieser Untersuchung bilden soll, gesagt. Diese ergibt sich erst aus der augenblicklichen Situation unserer heutigen Staatlichkeit mit ihrem Widerstreit zwischen Staat und den verschiedensten gesellschaftlichen Gruppen innerhalb des Staates, die heute mehr denn je bestrebt sind, sich von staatlicher Bevormundung und Ueberwachung loszusagen. Die Problematik des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft existiert ja so lange nicht, als der Staat noch wie im 16. Jahrhundert als transzendente, nur von Gott entlehnte Macht über den einzelnen schwebte. Das wurde aber schon mit dem Jahre 1789 anders. Damals erlebte zwar der Staatsgedanke eine beispiellose Stärkung, weil ja der demokratische Absolutismus viel hemmungsloser ist als der des absoluten Fürsten. Mit dieser Entwicklung ging aber parallel eine gleichzeitige Liberalisierung des mächtig gewordenen Staates, die zur Bildung und später dann zu einer immer stärker werdenden Emanzipation der Gesellschaft vom Staate führte, die so weit ging, daß diese sozialen Mächte sich heute in einem kaum noch verdeckten gegenseitigen Kampfe befinden und noch nicht abzusehen ist, wer als Sieger den Kampfplatz behaupten wird.

In einer solchen Situation kommt aber der Rechtsprechung eines St. G. H. über die Parteifähigkeit in Verf. Str. eine ganz besondere, politisch eminent weitgehende Bedeutung zu. Denn wenn von einem solchen St. G. H. außer höchsten unmittelbaren staatlichen Organträgern auch politischen Parteien, Gemeinden, Kirchen und einer Adelsgemeinschaft das Recht zuerkannt wird, sich mit Anträgen an ihn wenden zu dürfen, muß diese Rechtsprechung auf die heutige gesellschaftliche Gruppierung und damit auch unmittelbar auf das Wesen heutiger Staatlichkeit einen umwälzenden Einfluß ausüben. Denn im gleichen Maße, wie das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft zugunsten der letzteren durch ihre rechtliche Anerkennung eine Aenderung erfährt, wird der Ausgleich unter diesen widerstreitenden Kräften schwieriger und kann unter Umständen zu einem völligen Strukturwandel unseres staatlichen und gesellschaftlichen Lebens führen.

Diese Erörterungen mögen zur Umgrenzung des Themas dieser Arbeit und Hervorhebung der ihr zukommenden Bedeutung genügen. Der Gang der folgenden Untersuchung ist so gedacht, daß, ausgehend von einer Auslegung des Artikels 19 der R. V., insbesondere von

einer Begriffsbestimmung einer Verfassungsstreitigkeit, die bisherige Rechtsprechung des St. G. H. für das Deutsche Reich über die Parteifähigkeit in Verf. Str. innerhalb eines Landes dargestellt und gewürdigt werden soll. Zuvor soll jedoch in einem kurzen Ueberblick die geschichtliche Entwicklung skizziert werden, die die Verfassungsgerichtsbarkeit innerhalb des deutschen Verfassungsrechts genommen hat.

§ 1.

Geschichtliche Entwicklung.

Im Rahmen dieser Abhandlung und bei Berücksichtigung ihrer besonderen Zielpunkte kann es sich bei einem geschichtlichen Ueberblick über die Verfassungsgerichtsbarkeit natürlich nicht darum handeln, die Entstehungsgeschichte dieses Instituts bis in die feinsten Verästelungen der Vergangenheit zu verfolgen. Es muß genügen, den heutigen Zustand in die lange geschichtliche Entwicklung einzuordnen und ihn als das Ergebnis einer Entwicklung von Jahrhunderten mit ihren stets wechselnden verfassungsrechtlichen und politischen Problemen und Gestaltungen darzustellen.

Eine Verf. Ger. im hier interessierenden Sinne bestand bereits im alten „Heiligen Römischen Reich deutscher Nation". Nach der am 7. August 1495 erlassenen Reichskammergerichtsordnung war das Reichskammergericht im § 16 allgemein für Klagen gegen alle Reichsunmittelbaren für zuständig erklärt, und zwar konnten sich die Landstände, Landsassen und Untertanen sowohl einzeln als auch in corpore beschwerdeführend gegen den Landesherrn an das Reichskammergericht wenden [1]).

Bei dieser weitgehenden Zuständigkeit des Reichskammergerichts, der größten, die wohl je ein Verf. G. H. gehabt hat, handelte es sich nun nicht etwa nur um eine Zuständigkeit zur Geltendmachung von Individualrechten. Zu seiner Zuständigkeit gehörten vielmehr auch solche Streitigkeiten, die Stücke der Landeshoheit betrafen, so daß also hier die Landesuntertanen gegen ihre Landesherren über Hoheitsrechte Klage beim Reichskammergericht erheben konnten [2]).

Diese Zuständigkeit des Reichskammergerichts ist freilich in der Praxis nicht ganz so weit gegangen, wie es nach den abstrakten Normierungen den Anschein haben konnte. Die Befugnis und die tatsächliche Möglichkeit zu klagen, haben sich, besonders gegen einen

---

[1]) Vgl. Zeumer: Quellensammlung zur Geschichte der Deutschen Reichsverfassung in Mittelalter und Neuzeit, 2. Aufl. S. 284, Moser: Teutsches Staatsrecht, 5. Teil, S. 483, Häberlin: Handbuch des Teutschen Staatsrechts, Bd. 2 S. 84.

[2]) Moser, a. a. O. S. 484, Häberlin, a. a. O. S. 86.

mächtigen Landesherrn, nicht immer entsprochen [3]). Keinesfalls aber können diese Zustände mit heutigen verglichen werden. Denn daß ein Landesherr von seinen Untertanen verklagt werden konnte, hatte darin seinen Grund, daß nicht das Land, sondern eben nur der Landesherr, der genau wie seine Untertanen auch Reichsuntertan war, beklagte Partei war und das Streitverhältnis der Parteien, wie Triepel hervorhebt [4]), sozusagen privatrechtlich aufgefaßt wurde. Vor allem aber kann diese weite Zuständigkeit des Reichskammergerichts nicht als Ideal hingestellt werden, sondern hat die verderblichsten Folgen gehabt. Infolge der allgemeinen Juridifizierung von Streitigkeiten aller Art mußte schließlich, wie der junge Hegel in seiner eindrucksvollen Jugendschrift „Die Verfassung Deutschlands" hervorgehoben hat, Deutschland in eine „rechtliche Anarchie" fallen und „sein Staatsrecht als ein Rechtssystem gegen den Staat betrachtet werden" [5]). Daß diese Lage des Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation zu seinem völligen Untergang führte, ist ja genugsam bekannt und sollte als drohendes Beispiel gegen eine Verrechtlichung sämtlicher Lebensgebiete mehr als bisher empfunden werden.

Mit dem Untergang des „Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation" fielen natürlich auch die oben besprochenen Bestimmungen der Wirkungslosigkeit anheim. Es ist aber interessant, daß vor allem Preußen wie Oesterreich in Anknüpfung an diese alte Rechtsentwicklung für eine Aufnahme entsprechender Bestimmungen in die Deutsche Bundesakte und Wiener Schlußakte eingetreten sind. Beiden Staaten ist aber die Verwirklichung ihrer Absicht nicht gelungen, sondern es wurde nur ein Interventionsrecht des Bundes für den Fall einer Justizverweigerung innerhalb eines Landes einem einzelnen gegenüber statuiert (A. XXIX der Wiener Schlußnote). Wesentliche andere Befugnisse standen dem einzelnen nicht mehr zu.

Außer den gerade behandelten Fällen konnten auch Streitigkeiten wegen Bruches der landständischen Verfassungen auf Grund von A. LVI der Schlußakte erhoben werden. Hier aber hatten nach Uebereinstimmung von Wissenschaft und Praxis nur die Stände als die Vertreter der landständischen Verfassungen Parteifähigkeit. Auch bei Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung der Verfassung hatten nach Art. LXI der Schlußakte nur die Regierung und die Stände Parteifähigkeit, wie ja schon aus der Fassung hervorgeht, in der nur von „Streitigkeiten zwischen den Landesherren und ihren Ständen" gesprochen wird. Diese Streitigkeiten zwischen Regierung und Ständen waren aber nach Art. LXI grundsätzlich der Einwirkung des Bundes entzogen, es sei denn, daß der Bund eine besondere Garantie für die betreffende Landesverfassung übernommen hatte, oder die Streitigkeiten die innere Ruhe Deutschlands gefährden konnten. (A. LX u. Art. LXIV in Verbindung mit Art. XXVI der Schlußakte.)

---

[3]) Vgl. Triepel, Reichsaufsicht, S. 19.

[4]) Vgl. Triepel, a. a. O. S. 21.

[5]) Vgl. Hegel: Die Verfassung Deutschlands, herausgegeben von H. Heller, Rechams Univ. Bibl. Nr. 6139/40, S. 22.

Aber selbst diese Interventionsmöglichkeit wurde als zu drückend empfunden, so daß am 30. 10. 1834 ein Bundesbeschluß erging, der folgendermaßen lautete:

„Für den Fall, daß in einem Bundesstaat zwischen der Regierung und den Ständen über die Auslegung der Verfassung oder über die Grenzen der bei der Ausübung der Rechte des Regenten den Ständen eingeräumten Mitwirkung — namentlich durch Verweigerung der zur Führung einer den Bundespflichten in der Landesverfassung entsprechenden Regierung erforderlichen Mittel — Irrungen entstehen und alle verfassungsmäßigen und mit dem Gesetze vereinbarlichen Wege zu deren genügenden Beseitigung ohne Erfolg eingeschlagen sind, verpflichten sich die Bundesmitglieder als solche gegeneinander, ehe sie die Dazwischenkunft des Bundes nachsuchen, die Entscheidung solcher Streitigkeiten durch Schiedsrichter auf dem in den folgenden Artikeln bezeichneten Wege zu veranlassen."

Nach diesem Beschluß konnte eine Verfassungsstreitigkeit also nur von der Regierung und den Ständen vor einen Schiedsrichter getragen werden. Die Bestimmung ist nie praktisch geworden und das vorgesehene Bundesschiedsgericht nie in Tätigkeit getreten.

Als dann später am 18. Mai 1848 zu Frankfurt a. M. die deutsche konstituierende Nationalversammlung zusammengetreten war, war es verständlich, daß von ihren liberalen Mitgliedern, den Männern der Grundrechte, der früher von Preußen und Oesterreich vertretene Gedanke der Schaffung eines Obersten Deutschen Gerichtes mit umfassenden Zuständigkeiten wieder aufgenommen wurde. Der in dem Beschluß vom 30. 10. 1834 vorgesehene Rechtsschutz wurde als nicht ausreichend angesehen, sondern man wollte auch dem Individuum bei Verletzung der ihm verfassungsmäßig gewährleisteten Rechte ein Klagerecht gegen die Regierung einräumen. So fand der § 126 Aufnahme in die Frankfurter Reichsverfassung; er wurde später unverändert als § 124 in die Erfurter Unionsverfassung übernommen und hat folgenden Wortlaut:

„Streitigkeiten der Einzelstaaten untereinander, zwischen Landesregierung und Volksvertretung über die Gültigkeit und Auslegung der Landesverfassung, Klagen der Staatsbürger gegen ihre eigene Regierung wegen Aufhebung, verfassungswidriger Veränderung und wegen Verletzung der reichsverfassungsmäßig gewährleisteten Rechte, Beschwerden über Rechtsverweigerung und Verwandtes — all dies unterliegt der Aburteilung durch das Gericht des Reiches".

Dieser Bestimmung ist nie Wirklichkeitswert zugekommen. Erst die Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 17. 4. 1867 und später die des Deutschen Reiches vom 16. 4. 1871 brachte eine neue Regelung über die Beilegung von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes. Der Art. 76 Abs. 2 der a. R. V. hat folgenden Wortlaut:

„Verfassungsstreitigkeiten in solchen Bundesstaaten, in deren Verfassung nicht eine Behörde zur Entscheidung solcher

Streitigkeiten bestimmt ist, hat auf Anrufen eines Teiles der Bundesrat gütlich auszugleichen oder, wenn dies nicht gelingt, im Wege der Reichsgesetzgebung zur Erledigung zu bringen."

Da aus diesem Art. 76 Abs. 2 a. R. V. im Jahre 1919 der Artikel 19 der R. V. hervorgegangen ist, soll noch kurz auf die sich an seine Auslegung anknüpfenden Streitfragen eingegangen werden.

Uebereinstimmung herrschte in Wissenschaft und Praxis darüber, daß man unter Verfassungsstreitigkeiten nicht die Geltendmachung von Individualrechten, sondern nur die Austragung großer verfassungsrechtlicher Streitfragen verstehen könne. Nur bei der Frage, wer in einem solchen Verfahren als Partei auftreten könne, schieden sich die Meinungen.

Ein Teil der Schriftsteller vertrat die Ansicht, daß es nur darauf ankomme, daß die strittige Frage im Verfassungsrecht normiert sei. Sei diese Voraussetzung gegeben, so liege immer eine Verf. Str. vor, ohne Rücksicht auf die Streitteile, so daß in besonderen Fällen sogar die Berechtigung einzelner Personen und Körperschaften zur Erhebung von Verf. Str. vor dem Bundesrat anerkannt werden müsse [6]). Hierbei stützte Hatschek seine Ansicht darauf, daß das Vorbild des Art. 76 a. R. V. der § 126 bzw. 124 der Frankfurter Reichsverfassung bzw. der Erfurter Unionsverfassung sei, und daß deshalb die Parteifähigkeit in Verfassungsstr. nicht auf Regierung und Volksvertretung zu beschränken sei [7]).

Es kann aber dahingestellt bleiben, ob das Vorbild des Art. 76 a. R. V. in der Frankf. R. V. bzw. der Erfurter Unionsverf. zu suchen ist, oder nach der anderen, von Laband vertretenen Ansicht [8]) in dem Bundesbeschlusse vom 30. 10. 1834. Denn auch in der Frankf. R. V. und der Erfurter Unionsverf. ist unter Verf. Str. nichts anderes verstanden worden als in dem Bundesbeschlusse vom 30. 10. 1834, nur daß man hier für das zu schaffende höchste Gericht neue, im Jahre 1834 noch nicht vorgesehene Zuständigkeiten zur Verfolgung von Individualrechten schaffen wollte.

Diesen Schriftstellern stand eine ebenso große Zahl anderer gegenüber, die die Parteifähigkeit in Verf. Str. auf die Regierung und Volksvertretung beschränkt wissen wollten [9]).

Der Ansicht dieser Autoren entsprach auch die Praxis des Bundesrats. Als im Jahre 1874 sich der Magistrat der Stadt Rostock

---

[6]) Vgl. Mayer-Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 7. Aufl., S. 943, Anm. 12, Hänel, Deutsches Staatsrecht (1892) S. 568, Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht, 3. Aufl., Bd. 2 S. 777. Fleischmann, Die Zuständigkeit des Bundesrats für Erledigung von öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten (1904) S. 37, Hatschek, Deutsches und Preuß. Staatsrecht (1922) Bd. 1 S. 100.

[7]) Vgl. Hatschek, a. a. O. S. 101 ff.

[8]) Vgl. Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl., Bd. 1 S. 271.

[9]) v. Jagemann, Die Deutsche Reichsverfassung (1904) S. 218, Laband, a. a. O. S. 271, Arndt, Verfassung des Deutschen Reiches, 5. Aufl. S. 363. Rönne, Deutsches Staatsrecht, Bd. 1 S. 222, v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde, 2. Aufl. S. 407.

mit einer Beschwerde an den Bundesrat wandte, weil ein von den verfassungsmäßigen Faktoren vereinbartes Gesetz der Mecklenburg-Schwerinschen Verfassung widerspreche, beschloß der Bundesrat:

„daß dem Bundesrat eine Veranlassung zur Prüfung der Frage, ob der Fall einer Kollision der erwähnten, auf landesverfassungsmäßigem Wege erlassenen Verordnung vorliege, aus Art. 76 Abs. 2 der R. V. nicht erwachse, indem die von einer Korporation aufgestellte Behauptung, daß ein von den verfassungsmäßigen Faktoren der Landesgesetzgebung vereinbartes Gesetz der Landesverfassung nicht entspreche, eine Verf. Str. im Sinne des angezogenen Art. der R. V. überhaupt nicht begründe“ [10]).

Auch die Reichsregierung hatte sich damals diesem Standpunkte angeschlossen, während dagegen der Reichstag bei Besprechung von Petitionen, welche Mecklenburgische Verfassungsangelegenheiten betrafen, eine andere Meinung vertrat, die in einem Bericht der Petitionskommission vom 1. Mai 1869 eingehend wie folgt begründet wurde:

„Eine ältere Ansicht gestand die Berechtigung (sc. zur Erhebung des Verfassungsstreits) nur den Ständen oder repräsentativen Körperschaften zu. Allein man hat sich überzeugt, daß diese Ansicht ad absurdum führt, denn mit ihr können die Regierungen einen ihnen unbequemen Verfassungsstreit offenbar dadurch vereiteln, daß sie die berechtigte Körperschaft auflösen und damit das zur Streiterhebung allein berechtigte Subjekt vernichten.

Dasselbe gilt von einer anderen Ansicht, nach welcher jeder einzelne Staatsbürger als solcher einen Verfassungsstreit beliebig erregen kann. Denn das würde jedem Sonderling die Befugnis verleihen, Regierung und Volk in Aufregung um die höchsten Interessen des Staates zu versetzen und zu erhalten.

Dagegen verdient eine Mittelansicht Anerkennung, welche zwar die Berechtigung der Staatsangehörigen zu Klagen über Verfassungsverletzungen in thesi statuiert, aber um Frivolitäten zu verhüten, im einzelnen Falle (in hypothesi) je nach dessen Beschaffenheit dem richterlichen Ermessen unterstellt wissen will“ [11]).

Aus dieser kurzen Gegenüberstellung der verschiedenen Meinungen über die Auslegung des Art. 76 Abs. 2 a. R. V., des Vorbildes des Art. 19 der R. V., geht schon hervor, daß die Lösung der Streitfragen, zu denen die Fassung des Art. 76 Abs. 2 a. R. V. und neuerdings auch die des Art. 19 R. V. Anlaß gegeben hat, nicht im Wege der Wortinterpretation und Berücksichtigung der geschichtlichen Entwicklung zu erreichen ist, sondern daß man zur Klarstellung des

---

[10]) Vgl. Protokolle des Bundesrats 1874 S. 70.

[11]) Vgl. Reichstagsverhandlungen Bd. 9 S. 515, ferner Bd. 26 Drucks. Nr. 120 S. 537 ff. und die Sitzungsberichte vom 12. Mai 1869 (Reichstagsverh. Bd. 8 S. 941 ff.) und vom 12. Juni 1872 (Reichstagsverh. Bd. 25 S. 943 ff.).

Begriffes der Verfassungsstreitigkeit auf letzte verfassungstheoretische Grundlagen zurückgreifen muß. Das soll im folgenden geschehen.

§ 2.

Der Begriff der Verfassungsstreitigkeit nach Art. 19 R. V.

Die Schwierigkeit der Zuständigkeitsbegrenzung des St. G. H. zur Entscheidung in Verf. Str. innerhalb eines Landes liegt darin begründet, daß weder der Entscheidungsgegenstand dieses Verfahrens noch die zu seiner Betreibung berechtigten Parteien in Art. 19 R. V. hinreichend bezeichnet sind, sondern daß seine Zuständigkeit dort nur in dem allgemeinen Sinne geregelt ist, daß er über „Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes" zu entscheiden hat. Damit ist aber nur die Notwendigkeit der rechtlichen Bezogenheit der Streitigkeit auf die Verfassung ausgesprochen, ohne daß die Tatbestände, die Gegenstand eines solchen Verfahrens bilden können, und die sonstigen und rechtlichen tatsächlichen Erfordernisse näher umschrieben wären. Jedem näheren Eingehen auf die Rechtsprechung des St. G. H. über die Frage, wer als Partei vor ihm in Verfassungsstreitigkeiten auftreten kann, muß deshalb eine Klarstellung des Begriffes der Verfassungsstreitigkeit vorangehen. Hierbei wird es sich teilweise darum handeln, schon Bekanntes zu wiederholen, teilweise aber wird ohne eigene verfassungstheoretische Grundlegung nicht auszukommen sein.

I.

Die Entstehungsgeschichte des Art. 19 R. V. im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung.

Wie im vorhergehenden Kapitel schon hervorgehoben ist, kann aus der geschichtlichen Entwicklung, insbesondere aus der Interpretation, die das unmittelbare Vorbild des Art. 19 der R. V., der Art. 76 Abs. 2 a. R. V., gefunden hat, kein eindeutiger Begriff einer Verfassungsstreitigkeit gewonnen werden. Das gleiche gilt auch von der Entstehungsgeschichte des Art. 19 R. V. im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung von Weimar. Hier standen sich über die Auslegung des Begriffes einer Verfassungsstreitigkeit dieselben Ansichten gegenüber, die auch schon unter der Herrschaft der alten Reichsverfassung um die Anerkennung gerungen hatten. Die unter der a. R. V. von der überwiegenden Zahl der Autoren und vor allem vom Bundesrat selbst vertretene Meinung fand in der Sitzung des Verfassungsausschusses vom 20. März 1919 in dem Vertreter des Reichsjustizministeriums — Geh. Regierungsrat Zweigert — bei der Beratung über den Art. 17 des Entwurfes seinen neuen Interpreten, der dort ausführte:

„Die Frage, wer streitender Teil im Sinne des Art. 17 ist, kann nur insoweit zu Zweifeln Anlaß geben, als es sich um Verf.

Str. innerhalb eines Gliedstaates handelt. — Für den Art. 76 Abs. 2 der bisherigen Reichsverfassung, der die Erledigung von Verf. Str. innerhalb eines Bundesstaates auf Anruf eines Teils dem Bundesrat zuwies, wurde in der Wissenschaft und Staatspraxis überwiegend angenommen, daß unter Verf. Str. nur Streitigkeiten zwischen der Regierung und der Volksvertretung zu verstehen sind. An dieser Rechtslage wird durch Art. 17, der in dem entscheidenden Punkt mit dem bisherigen Recht übereinstimmt, nichts geändert" [1]).

Dieser Standpunkt wurde ebenfalls in der vom Reichsministerium des Innern in der am 2. April 1919 dem Verfassungsausschuß als Erläuterung zu Art. 17 des Entwurfes vorgelegten Denkschrift vertreten.

Diese Ansicht ist aber nicht unwidersprochen geblieben, wenngleich auch in den Verhandlungen des Verfassungsausschusses die Entscheidung weder für die eine noch die widersprechende Meinung gefallen ist. So erklärte der Bayerische Bevollmächtigte Dr. v. Graßmann am 20. 3. 1919 im Verfassungsausschuß:

„Die Ansicht des Herrn Geheimrats Zweigert, daß unter Verf. Str. nur Streitigkeiten zwischen Regierung und Parlament zu verstehen sind, ist zu eng. Verf. Str. sind auch zwischen Einzelpersonen und dem Staate sowie zwischen Religionsgemeinschaften und dem Staat denkbar" [2]).

Diese Ansicht wurde später vom Abgeordneten Dr. Kahl in der Sitzung des Verfassungsausschusses vom 3. Juni 1919 geteilt, der dort als Berichterstatter ausführte:

„Verfassungsstreitigkeiten sind Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung der Landesverfassung. Entscheidend ist nicht, daß der Streit darüber gerade zwischen der Regierung und der Volksvertretung stattfindet, wenn das auch der häufigste Fall ist, sondern daß der Gegenstand des Streites die Verfassung betrifft, wobei es wiederum gleichgültig ist, ob es sich um einen in der Verfassungsurkunde enthaltenen Satz handelt, oder um einen in einem sonstigen Verfassungsgesetz stehenden Satz" [3]).

II.

Im Schrifttum hervorgetretene Ansichten über den Begriff einer Verfassungsstreitigkeit.

Auch in der bisher vorliegenden Literatur [4]) zum Verf. Str.-Verfahren hat sich noch kein eindeutiger Begriff einer Verf. Str. durch-

---

[1]) Vgl. Aktenstück Nr. 391 S. 114.

[2]) Vgl. Aktenstück Nr. 391 S. 115.

[3]) Vgl. Aktenstück Nr. 391 S. 409.

[4]) Vgl. Anschütz, Arndt, Giese, Pötsch zu Art. 19 RV., van Calker, Grundzüge des deutschen Staatsrechts, S. 81 f., Eiswaldt, Annalen des Deutschen Reiches, 1926, S. 299 ff., Giese, Grundriß, S. 52, Hatschek, a. a. O. S.

setzen können, sondern es stehen sich hier im wesentlichen drei Meinungen gegenüber, so daß auch diese Ergebnisse nicht ohne eigene Stellungnahme übernommen werden können. Die geschichtliche Auffassung, die nur in einer Streitigkeit zwischen Parlament und Regierung eine Verf. Str. sieht, wird nur noch vereinzelt vertreten, so von Dose, Hatschek und früher auch von Lammers. Dagegen hat eine entgegengesetzte Auffassung, die den Begriff der Verf. Str. nur nach dem Streitgegenstand, nicht nach den Streitenden bestimmen will, sehr an Vertretern gewonnen und zählt die bekanntesten deutschen Staatsrechtslehrer und Kommentatoren der Reichsverfassung, so u. a. Anschütz, Arndt, Giese u. Pötzsch zu ihren Anhängern. Nach einer dritten Ansicht, die von Walter Jellinek, C. Schmitt und mit einigen Abweichungen auch von Triepel und R. Thoma vertreten wird, ist nicht jeder Streit über den Sinn eines Verfassungsartikels eine Verf. Str., sondern wird es erst durch die streitenden Subjekte. Streitende Subjekte sollen aber nicht einzelne sein können, sondern nur Staatsorgane oder Teile von ihnen.

III.

Entwicklung des Begriffes der Verfassungsstreitigkeit.

1.

Ausgangpunkt der Untersuchung.

Trotz aller Gegensätzlichkeit stimmen die verschiedenen Auffassungen über die für den Begriff der Verf. Str. wesentlichen Erfordernisse doch darin überein, daß sie die verfassungsrechtliche Bezogenheit des Streites fordern, wobei sie allerdings zu voneinander abweichenden Ergebnissen gelangen. Und in der Tat wird eine Streitigkeit erst dadurch, daß das geltend gemachte Recht aus der Verfassung hergeleitet wird, zu einer Verf. Str. Fraglich kann deshalb nur sein, in welchem Sinne man den Begriff „Verfassung“ hier

---

100 ff., Walter Jellinek, Verfassung und Verwaltung des Reiches und der Länder, S. 28 f. und in A. ö. R. n. Folge Bd. 15 S. 99 ff., Kühn, Formen des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes, S. 40 ff. Meißner, Das neue Staatsrecht des Reiches und einer Länder, S. 42 f. und 211 ff., Popp, der Begriff der Verfassungsstreitigkeit im neuen bayr. Staatsrecht. Im bayr. Verw. Bl. 1927 S. 469 ff., C. Schmitt, Verfassungslehre, S. 112 ff., Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, S. 399 ff., Triepel, Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, Lammers, Kommentar zum Ges. über den Staatsgerichtshof, besonders S. 73 ff., R. Thoma, Archiv ö. R. Bd. 43 S. 281 ff., Pötzsch, A. ö. R. 42, S. 79 ff. und Bd. 43 S. 210 ff., Kronheim, Der Begriff der Verfassungsstreitigkeiten im heutigen Staatsrecht. Jur. Diss. Breslau. 1922. Meyhak, Der Begriff des Verfassungsstreits im neuen Reichs- und Landesstaatsrecht, Jur. Diss. Jena 1924. Dose, Die Zuständigkeit des StGH. zur Entscheidung von Verf. Str. Jur. Diss. Kiel 1924. Greiner, Die parlamentarische Regierungsform und der Begriff der Verf. Str., Jur. Diss. Jena 1924. Rathgen, Verf. Str. innerhalb eines Landes nach Art. 19 RV. Jur. Diss. Heidelberg 1925. Verhandl. d. 34. Deutschen Juristentages (Köln 1926).

verwenden soll, da ja dieses Wort längst nicht mehr einen unzweifelhaften Inhalt umschreibt, sondern nach der neueren staatsrechtlichen Entwicklung zu einem der vieldeutigsten Begriffe geworden ist. Je nachdem, ob man den Begriff der Verfassung im formellen oder materiellen Sinne gebraucht, ob man unter „Verfassung" jede verfassungsgesetzliche Regelung mit ihren oft zufälligen, die Ordnung des Staates gar nicht berührenden Gewährleistungen von Individual- und anderen Rechten oder nur die „den Staatstypus tragenden organischen Verfassungsnorm" [5]) versteht, wird man auch zu einem verschiedenen Begriff einer Verfassungsstreitigkeit kommen. Verzichtet man aber darauf, den Begriff der Verfassung in einem ganz bestimmten, nicht nur formalen Sinne einer Untersuchung über den Begriff der Verf. Str. zugrunde zu legen, dann kann man überhaupt keinen materiellen Begriff einer Verf. Str. aufstellen und muß in Konsequenz dieser Ansicht allen unabsehbaren Streitigkeiten, die sich aus dem oft wenig systematischen Inhaltsreichtum unserer Verfassung ergeben können, eine Austragsmöglichkeit vor dem Staatsgerichtshof eröffnen, ganz einerlei, ob es sich dabei um die angebliche Verletzung von Rechten einzelner oder von Gruppen oder von einander unter- oder gleichgeordneten Staatsorganen handelt. Auch würde dann die Frage nach der Parteifähigkeit in solchen Streitigkeiten kein Problem bilden, sondern man müßte jedem nur denkbaren Subjekt eines in der Verfassung gewährleisteten Rechtes, also auch jedem Einzelnen, ein Klagerecht wegen angeblicher Verletzung seiner Rechte einräumen. Eine staatsrechtliche Untersuchung könnte dann die Verfassungsgerichtsbarkeit nur als die von einem bestimmten Gericht ausgehende Rechtsprechung und Verfassungsstreitigkeiten nur als die von diesem Gerichtshof als solche angesehenen Streitigkeiten definieren. Damit hätte man aber auf jede sachliche Sinndeutung Verzicht geleistet, und die geschichtlich überlieferte und auch heute noch begründete Auffassung von Verf. Str. als Streitigkeiten, bei denen es um die Entscheidung letzter, die Verfassung als Ganzes angehender Fragen geht, wäre dann endgültig verlassen. Soll aber dieses Ergebnis vermieden werden, dann hat jede Untersuchung nach dem Begriff der Verf. Str. von einem zuvor geklärten materiellen Begriff der Verfassung auszugehen. Denn die Begriffe „Verfassung", „Verfassungsgerichtsbarkeit" und „Verfassungsstreitigkeiten" hangen so eng miteinander zusammen, daß eine Sinnwandlung des einen Begriffes auch die anderen Begriffe in ihrem Wesen verändern muß [6]).

Das ist bisher immer versäumt worden, und man hat sich genügen lassen, unter dem Einfluß des bürgerlichen Liberalismus in dessen rechtsstaatlicher Ausprägung aus der allgemeinen Idee des Rechtsstaates heraus seine jeweilige Auffassung vom Begriff der Verf. Str. zu rechtfertigen, und ist darin soweit gegangen, daß man in einer Verrechtlichung aller Beziehungen des politischen Lebens

---

[5]) Popitz in D. J. Ztg. 1929 Spalte 20.

[6]) Vgl. C. Schmitt, A. ö. R. Bd. 55 S. 199.

die letzte Krönung des rechtsstaatlichen Gedankengebäudes überhaupt sah, und daß man je nach Zweckmäßigkeitserwägungen oder Gutdünken die Parteirollen in Verf. Str. mit großer Weitherzigkeit verteilte. Dabei hat man sich, eben weil man nur von formalen Begriffen ausging, gar nicht viele Gedanken über die Besonderheit jeder Verfassungsgerichtsbarkeit gemacht und, wie Smend es treffend ausdrückt, darüber, inwieweit überhaupt Verfassungsstreitigkeiten judicialisiert werden können [7]).

Nur in gelegentlichen Aeußerungen klingt die Befürchtung unliebsamer Folgen einer zu weiten Ausdehnung der Verfassungsgerichtsbarkeit durch und wird die Eigenart des verfassungsgerichtlichen Rechtsverfahrens empfunden. So hat z. B. Anschütz auf dem 34. Deutschen Juristentag ausgeführt, daß der St. G. H. neben der Tatsache, daß mißvergnügte Minoritäten ihn zu Zwecken der böswilligen Obstruktion anrufen könnten, doch weit mehr als bisher in Fragen hineingezogen werden könne, „bei deren Beantwortung der politische Wille gerne geneigt sei, den juristischen Verstand zu beherrschen“ [8]).

Erst neuerdings hat dieser ganze Fragenkomplex in den Arbeiten von E. Kaufmann, Smend, C. Schmitt und Triepel eine der Bedeutung der Sache entsprechende Würdigung erfahren [9]).

Gerade diese Arbeiten haben erwiesen, daß alle Einzelfragen aus dem großen Gebiete der Verfassungsgerichtsbarkeit sich nicht, wie es sonst vielfach geschah, unter Berufung auf die allgemeinen Ideen des Rechtsstaats erledigen lassen, sondern daß ein anderer Ausgangspunkt zu ihrer Klärung gewählt werden muß. Denn es gibt keinen absoluten Begriff des Rechtsstaates, sondern eben nur eine Idee des Rechtsstaates, die je nach Lage der konkreten Dinge auf einer bestimmten Entwicklungsstufe der staatlichen Wirklichkeit als Forderung gegenübergestellt wird. Soweit es deshalb überhaupt heute Staaten mit rechtsstaatlichem Charakter gibt, wird kein Staat mit dem anderen in seiner Struktur übereinstimmen. Deshalb ist es aber auch unmöglich, diesen allgemeinen Begriff des Rechtsstaates zur Klärung eines Begriffes einer bestimmten Verfassung grundlegend zu verwenden. Der Begriff der Verfassungsstreitigkeit kann nicht schlechthin, sondern nur in enger Anlehnung an die „Unterscheidungen und Begriffe einer konkreten Verfassungslehre“ [10]) gewonnen werden, und man sollte sich bewußt bleiben, daß eine Argumentation aus abstrakten Ideen schließlich nur auf Kosten von Wahrheit und Wirklichkeit möglich ist

---

[7]) Vgl. Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, S. 143.

[8]) Verh. des 34. Deutschen J. T. Bd. 2 S. 205.

[9]) Vgl. Kaufmann, Untersuchungsausschuß und Staatsgerichtshof, Berlin 1920 S. 83 ff., Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, S. 106, 135 f., 143 f. und 171 ff.; C. Schmitt, A. ö. R. Bd. 55 S. 161 ff. und in Festschrift für das Reichsgericht: Das Reichsgericht als Hüter der Verfassung. Triepel, Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit.

[10]) C. Schmitt, A. ö. R. Bd. 55 S. 175.

2.

Begriff der Verfassung.

Versucht man aber vom Wesen der Verfassung aus den Begriff der Verf. Str. zu klären, so ist hierfür einmal ihre Entstehung maßgebend und zweitens, was man, hiervon abgesehen, unter diesem Begriffe zu verstehen hat.

Die Entstehung einer Verfassung ist für den Begriff einer Verf. Str. deshalb von besonderer Bedeutung, weil, je nachdem, ob sich die Verfassung als ein Vertrag, der den Gegensatz verschiedener Vertragsteile ausgleicht, oder als eine Entscheidung eines Trägers der verfassunggebenden Gewalt darstellt, sich ein anderer Begriff der Verf. Str. ergeben muß.

Ist die Verfassung ein Vertrag, dann muß man unter Verf. Str. Streitigkeiten über die Auslegung dieses Vertrages verstehen und darf als Streitteile nur die verschiedenen Vertragskontrahenten ansehen. In diesem Falle wäre auch das Wesen der Verfassung mit ihrer Charakterisierung als Vertrag erschöpfend bestimmt, denn die Verfassung hätte dann nur den Zweck, das Gegeneinander der Vertragsteile in bestimmter Weise zu regeln und für den Fall einer Kollision ihrer Interessen den Prozeß ihrer Beilegung zu umschreiben. Solange deshalb die Entstehung einer Verfassung durch Vertrag erfolgt ist, bietet die Bestimmung dessen, was unter einer Verf. Str. zu verstehen ist, keine Schwierigkeit. Es ist deshalb ja auch bezeichnend, daß zu Zeiten der konstitutionellen Monarchie mit ihrem Dualismus zwischen Fürst und Volksvertretung, wo die Verfassung, wenn sie auch kein Vertrag war, doch als vertragsähnlicher Zustand empfunden wurde, die herrschende Meinung und vor allem die Praxis stets an der Begrenzung der Parteirollen in Verfassungsstreitigkeiten auf Regierung und Volksvertretung festgehalten hat.

Wenn dagegen die Verfassung eine einseitige Entscheidung eines Trägers der verfassunggebenden Gewalt ist, kann der gerade entwickelte Begriff einer Verf. Str. keine Richtigkeit mehr beanspruchen. Dann kann sich ein brauchbarer Begriff einer Verf. Str. erst aus einer Klarstellung des wesentlichen Inhalts der gefällten Entscheidung nach Ausscheidung der das Leben des Staates gar nicht angehenden Bestimmungen, die oft nur zufällig in die Verfassungsurkunde aufgenommen sind, ergeben. Nur von dieser Seite wird sich dann auch die Parteifähigkeit in Verfassungsstreitigkeiten abgrenzen lassen, da durch den Gegenstand eines Streites sich die Parteien seiner Austragung bestimmen lassen müssen. Denn die Legitimation einer Partei zur Erhebung einer Klage kann immer nur aus einer rechtlich begründeten Beziehung zum Gegenstande der Klage abgeleitet werden, wie ja überhaupt erst Gegenstand und Partei für die Charakterisierung einer Streitigkeit maßgebend sind.

Ob die Weimarer Verfassung vom 11. August 1919 und die L. V. einen Vertrag oder eine einseitige Entscheidung des Deutschen Volkes durch die Männer der Nationalversammlung darstellen, kann heute nicht mehr ohne weiteres zugunsten der letzteren Alternative bejaht werden. Sie sind im ganzen wie auch in wichtigen Einzel-

heiten oft als Kompromiß, d. h. als Vertrag, aufgefaßt und bezeichnet worden [11]), und es wäre sicher eine der reizvollsten Aufgaben im heutigen Staatsrecht, den Einfluß ständisch interessierter Berufsgruppen oder politischer Parteien oder kirchlicher Körperschaften und Industrieverbände auf die Ausgestaltung der Verfassung nachzuweisen. Tatsächlich könnte z. B. die „Verankerung" der Rechte einzelner Berufsgruppen in der Reichsverfassung, wie der der Beamten, bedenklich nach dieser Richtung stimmen. Außerdem steht ja der Kompromißcharakter mancher Bestimmungen des zweiten Teiles der Weimarer Verfassung außer Frage.

Trotzdem wird man aber schwerlich die Weimarer Verfassung und die L. V. als ein Vertragsgebilde bezeichnen können. Denn soweit damals wirkliche Gegensätze im Wege gegenseitigen Nachgebens beseitigt wurden, liegt trotz der wenig zusagenden Art, in der öfter diese Ergebnisse erzielt wurden, eine Entscheidung und kein Vertrag vor. Denn was sich schließlich aus dem Widerstreit der Meinungen herausbildete, stellte gegenüber den vielen Einzelmeinungen ein novum und somit eine Entscheidung dar [12]). In den Fällen aber, in denen man nicht mehr die Kraft zu einem die Streitfrage erledigenden Kompromiß fand, sondern, wie z. B. in der Schulfrage, die von den verschiedensten Seiten erhobenen, einander widerstreitenden Ansichten nebeneinander und unausgeglichen in die Verfassung brachte, ist eine Entscheidung überhaupt noch nicht gefallen, sondern vorläufig bis zu dem Zeitpunkt vertagt, wo eine Gruppe ihre Auffassung als die allein maßgebliche zur allgemeinen Anerkennung zu bringen vermag. Ein besonders lehrreiches Beispiel hierfür war ja der Kampf um das Reichsschulgesetz, wo beide Parteien sich auf die weitläufigen Formulierungen des Art. 146 R. V. mit gleicher Berechtigung stützen konnten und der Kampf wohl mit einer Kabinettskrise endete, aber auch jetzt noch keine Entscheidung brachte.

Die Verankerung der Rechte von Berufsgruppen in der Verfassung deutet dagegen schon eher auf den Vertragscharakter einer Verfassung hin, besonders auch deshalb, weil die Aufnahme dieser Rechte in die Verfassung, da sie unter dem Schutze erschwerter Abänderbarkeit stehen, ihrer Unaufhebbarkeit gleichkommt. Aber auch in diesen Fällen war die Entwicklung im Jahre 1919 noch nicht so weit vorangeschritten, daß man in diesen Verankerungen eine Beschränkung der verfassunggebenden Gewalt erblicken könnte [13]), wenngleich auch nicht eine gewisse Entwicklung nach dieser Richtung hin verkannt werden kann. Die grundlegenden Normen unseres Verfassungsrechtes sind jedenfalls nicht unter dem unmittelbaren Einflusse bestimmter Gruppen zustandegekommen, und es würde zu weit gehen, selbst wenn ein Einzelfall einer nach unserer Auffassung unzulässigen Einflußnahme auf das Verfassungswerk

---

[11]) Vgl. hierzu C. Schmitt A. ö. R. Bd. 55 S. 201.
[12]) Vgl. C. Schmitt, Verfassungslehre, S. 28 ff.
[13]) Vgl. C. Schmitt, Verfassungslehre, S. 69.

von Weimar und die L. V. durch irgend welche Gruppen nachweisbar wäre, hieraus auf den Vertragscharakter der Reichsverfassung und der L. V. schließen zu wollen. Allerdings kann die Weitherzigkeit des Staatsgerichtshofes in Anerkennung von Parteirollen allmählich zu einer solchen Auffassung vom Wesen der heutigen Verfassung beitragen und kann den Weg zu einer Umwandlung heutiger Begriffe von Staat und Verfassung im Sinne einer pluralistischen Staatstheorie bereiten. Wie weit das z. Zt. schon der Fall ist, soll aber erst weiter unten behandelt werden.

Mit dieser Feststellung indessen, daß die Verfassung vom 11. August 1919 und die L. V. kein Vertrag, sondern eine Entscheidung des Trägers der verfassunggebenden Gewalt sind, ist der hier zu verwendende Begriff der Verfassung noch keineswegs erschöpfend umschrieben. Die damals gefällte Entscheidung wurde schriftlich in einer Verfassungsurkunde skizziert und konnte so nicht dem Schicksal einer jeden Kodifikation von Normen, unvollständig zu bleiben, entgehen. Das ist heute für uns eine Selbstverständlichkeit, und C. Schmitt sagt sehr treffend von dieser Situation, daß der „Glaube an die Möglichkeit eines geschlossenen, den Staat in seiner Totalität erfassenden, endgültig richtigen Systems normativer Bestimmungen“ heute nicht mehr vorhanden sei [14]).

Jede Verfassung wird aber nicht nur mit Naturnotwendigkeit im gerade bezeichneten Sinne lückenhaft bleiben, sondern wird auf der anderen Seite je nach Lage der Dinge z. Zt. ihrer Entstehung eine Menge von Bestimmungen in sich aufnehmen, die ihrer Natur nach in keinem Zusammenhang mit der eigentlichen Verfassung, d. h. „dem Inbegriffe der den staatlichen Verband zur Einheit konstituierenden Ordnung“ [15]) stehen.

Diese Bestimmungen werden von interessierter Seite unter Ausnutzung günstiger Augenblickssituationen in die Verfassung gebracht, um sie unter den Schutz erschwerter Abänderbarkeit zu stellen und dem Spiele wechselnder Parlamentsmehrheiten zu entziehen. Dadurch ist teilweise heute schon ein völliger Funktionswandel der Verfassung eingetreten. Denn während ehemals der Inhalt der Verfassung mit erhöhter Gesetzeskraft ausgestattet war, weil er als etwas Besonderes, als das Gesetz der Gesetze, empfunden wurde, wird heute jeder beliebige und mögliche Gesetzesinhalt zum Verfassungsgesetz gemacht, um ihn erst hierdurch zu etwas Besonderem zu machen [16]). Im letzteren Falle liegt das „Besondere“ aber lediglich in einem formalen und nicht mehr wie ehemals in einem materiellen Moment.

Andere Bestimmungen hinwiederum können nur aus der politischen und sozialen Lage der Entstehungszeit einer Verfassung begriffen werden. Ein Blick auf den inhaltsreichen zweiten Teil der Weimarer Reichsverfassung, den R. Thoma treffend als interfrak-

---

[14]) Vgl. C. Schmitt, Verfassungslehre, S. 10.

[15]) Vgl. Triepel, a. a. O. S. 6.

[16]) Vgl. C. Schmitt, a. a. O. S. 16.

tionelles Parteiprogramm charakterisiert hat[17]), zeigt ja schon zur Genüge, welche bunte Mannigfaltigkeit von Artikeln, verschieden nach ihrer Art und ihrem Wirkungsgrad, dort Aufnahme gefunden haben.

Wenn trotzdem heute überwiegend dieses alles unter dem einheitlichen Namen Verfassung zusammengefaßt wird, so ist hieraus schon zu ersehen, daß diese Begriffsbestimmung der Verfassung nur von einem formalen Gesichtspunkt, nämlich der Aufnahme einer Bestimmung in die Verfassungsurkunde oder ein Verfassungsgesetz, ausgeht. Verfassungsstreitigkeiten sind dann die unzähligen Streitigkeiten, die sich aus einer Regelung in der Verfassungsurkunde ergeben können, einerlei, ob es sich um Rechtsverhältnisse des Staates, sozialer Gruppen oder einzelner handelt. Ebenso müßten dann auch alle möglichen Subjekte dieser Rechte vor dem St. G. H. in Verf. Str. als Partei auftreten können.

Will man aber überhaupt noch sachlichen Verschiedenheiten Rechnung tragen und nicht die Vielgestaltigkeit des Lebens mit einem Schein von Recht umgehen, dann ist es offenbar unmöglich, diesen formalen Begriff der Verfassung einer Untersuchung zugrunde zu legen, die ihre Ergebnisse aus den Grundprinzipien unseres Verfassungslebens abzuleiten bestrebt ist. Wenn das Wesen der Dinge erfaßt werden soll, darf man sich nicht mit ihrem formalen Schein begnügen, sondern muß auf ihren Inhalt abstellen.

Dieser Gedanke der Notwendigkeit einer unterschiedlichen Wertung der verschiedensten Verfassungsbestimmungen ist ja auch heute nicht mehr neu, nachdem vor allem C. Schmitt in seinen Untersuchungen auf den Unterschied der Verfassung als der grundlegenden politischen Entscheidung eines Volkes über die Art und Form der politischen Existenz eines Staates und des einzelnen Verfassungsgesetzes überzeugend hingewiesen hat[18]) und neuerdings auch Popitz eine Unterscheidung der inhaltlich verschiedenen Verfassungsnormierungen empfiehlt[19]).

Und in der Tat wird man in Zukunft angesichts des offenbaren inhaltlichen Unterschiedes der verschiedensten Bestimmungen der Verfassungsurkunde nicht mehr mit einem formalen Begriff der Verfassung auskommen können, sondern man wird sich die Unterscheidung zwischen der Verfassung als grundlegender politischer Entscheidung über Art und Form der politischen Existenz eines Staates und den einzelnen Verfassungsgesetzen zu eigen machen müssen. Denn nur durch sie wird in das sonst unübersichtliche Nebeneinander oft gar nicht zusammenhangender Normierungen einer Verfassungsurkunde eine ihrer materiellen Verschiedenheit Rechnung tragende Ordnung gebracht werden können.

---

[17]) Vgl. R. Thoma in „Grundrechte und Grundpflichten der R. V.", S. 9.

[18]) Vgl. C. Schmitt, a. a. O. § 1—3.

[19]) Vgl. D. Jz. 1929, Spalte 29, und weiter Smend a. a. O. S. 132/33 und Triepel, a. a. O. S. 5.

Es kann natürlich nicht verkannt werden, daß die Durchführung einer solchen unterschiedlichen Wertung der Normen des Verfassungsrechts auf große Schwierigkeiten stoßen kann. Hiermit ist jedoch nichts gegen ihre Richtigkeit und Notwendigkeit gesagt, und es ist Smend in dieser Beziehung beizupflichten, daß er es als formalistischen Agnostizismus bezeichnet, der daran verzweifelt, „unabhängig von dem zufälligen Inhalt geschriebener Verfassungsparagraphen ein System derjenigen Normen aufzustellen, die wesentliche Bestandteile des positiv-rechtlichen Lösungsversuches der einem Staatsvolk gestellten Aufgabe seiner Integrationsordnung sind", und daß es die Abdankung der Staatsrechtslehre als systematischer Wissenschaft wäre, diese Aufgabe für unlösbar zu erklären [20]).

In dem hier interessierenden Sinne sind die damaligen Entscheidungen in der Reichsverfassung und den Länderverfassungen gegen die Erbmonarchie und für die Republik, gegen den Privilegienstaat und für den bürgerlichen Rechtsstaat in der politischen Form einer Demokratie, gegen die unmittelbare und für die repräsentativ-plebiszitär-gemischte Demokratie mit bundesstaatlicher Struktur gefallen [21]).

3.

Folgerungen aus dem Begriff der Verfassung für den der Verfassungsstreitigkeit.

a.

Gegenstand einer Verfassungsstreitigkeit.

Nur in diesem materiellen Sinne kann aber auch der Begriff der Verfassung hier verwandt werden. Nicht jede der vielen Streitigkeiten, die sich an den Normen des Verfassungsrechts entzünden können, sind Verf. Str., sondern nur die, die es mit der materiellen Verfassung im oben entwickelten Sinne im Gegensatz zur formellen Verfassung zu tun haben [22]). Jede andere Art von Verf. Ger. würde mit der hier verstandenen nur den Namen gemein haben, in Wirklichkeit jedoch ein unsystematisches Gemisch von ordentlicher Gerichtsbarkeit, Verwaltungsgerichtsbarkeit und nur zum Teil einer richtigen Verf. Ger. darstellen, und ein dementsprechender Gerichtshof würde eine Fülle unterschiedlichster Zuständigkeiten bei sich anhäufen. Solange man aber an der geschichtlich begründeten und auch heute noch berechtigten Auffassung festhält, daß man unter Verf. Str. nicht die Verfolgung von Individual- oder Sozialrechten, sondern die Lösung großer verfassungsrechtlicher Streitfragen verstehen wollte, die die Verfassung als Ganzes angehen, muß die oben vorgenommene Begrenzung des Gegenstandes einer echten Verf. Str. als in ihrem Wesen liegend angesehen werden [22a]).

---

[20]) Vgl. Smend, a. a. O. S. 132/33.
[21]) Vgl. C. Schmitt, a. a. O., S. 24, und R. Thoma, a. a. O. S. 40.
[22]) Zustimmend Triepel, a. a. O. S. 5 und 23.
[22a]) Zustimmend Triepel, a. a. O. S. 12.

b.

Parteien einer Verfassungsstreitigkeit.

Allein von dieser Grundlage aus wird auch verständlich, daß der Begriff einer Verfassungsstreitigkeit nicht losgelöst von den zur Austragung einer solchen Streitigkeit berechtigten Parteien gewonnen werden kann, und daß, wenn der Gegenstand einer Verf. Str. die Verfassung sein soll, nur gewisse Parteien unter Ausschluß von anderen sich an den St. G. H. mit Anträgen wenden dürfen, und daß erst Gegenstand und Partei eine Streitigkeit zu einer Verf. Str. machen. Das verdeutlicht am klarsten folgende Ueberlegung:

Jede Rechtsstreitigkeit hat zur Voraussetzung, daß die Parteien in einer bestimmten rechtlichen Beziehung zum Gegenstande des Streites stehen. Erst aus dieser konkreten Beziehung der Parteien zu einem bestimmten Gegenstande wird eine abstrakte Meinungsverschiedenheit zu einem konkreten Rechtsstreit, und umgekehrt kann nie eine Streitigkeit, bei der den Parteien eine konkrete Beziehung zum Streitgegenstande fehlt, eine Verf. Str. im eigentlichen Sinne des Wortes werden. Wenn deshalb sich unter verschiedenen Parteien Gegensätzlichkeiten bilden, hängt der Charakter ihres Streites von ihrer Beziehung zum Streitgegenstande ab.

Ist eine im Recht begründete Beziehung der Parteien zum Streitgegenstande vorhanden, dann kann der Streit um die konkrete Gestaltung dieser Beziehung zum Rechtsstreit werden, und soweit Rechtsschutzmöglichkeiten vorhanden sind, können die Parteien einen solchen Streit vor die dazu vorgesehene Instanz tragen, die durch ihre Entscheidung Rechtskraft zwischen den Parteien schafft.

Wenn dagegen eine solche notwendige Beziehung zum Streitgegenstande nicht vorhanden ist, dann ist eine Rechtsstreitigkeit über diesen Gegenstand undenkbar. Eine Beziehung der Parteien zum Streitgegenstande könnte allenfalls auf einer anderen Ebene hergestellt werden; damit würde aber der Streit so seinen Charakter ändern, daß nur noch in einem ganz anderen als ursprünglichen Sinne von einer Rechtsstreitigkeit gesprochen werden könnte.

Haben z. B. die Parteien eine Beziehung zur Verfassung, dann kann ein Streit dieser Parteien über die Verfassung zur Verf. Str. werden. Fehlt aber auch nur einer Partei diese Beziehung, dann kann sie keine Verf. Str. anhängig machen, da nach unseren geltenden Rechtsanschauungen eine Partei nie Klage über einen sie nichts angehenden Gegenstand erheben kann. Ein solcher Streit wäre keine Verf. Str., sondern könnte unter Umständen als eine zivil- oder verwaltungsrechtliche Streitigkeit angesehen werden; es wäre dann kein Streit über die Verfassung, der hier ausgetragen würde, sondern man könnte allenfalls von der Geltendmachung von Rechten aus der Verfassung sprechen.

Ist aber für jeden Rechtsstreit eine rechtliche Beziehung der Parteien zum Streitgegenstande Voraussetzung, dann kann nur derjenige, der eine Beziehung zum Streitgegenstande nachweist, einen Rechtsstreit anhängig machen. Die Frage nach der Partei-

fähigkeit in Verf. Str. ist deshalb davon abhängig, ob ein Streit nach Art. 19 R. V. ein Rechtsstreit ist und weiter, wer die nach Art. 19 R.V. zu fordernde rechtliche Beziehung zum Streitgegenstande hat.

Daß eine Verf. Str. nach Art. 19 R. V. eine Rechtsstreitigkeit ist, d. h. also eine Streitigkeit, in der um die konkrete Gestaltung bestimmter Beziehungen von Parteien zu der Verfassung gerungen wird, im Gegensatz zu Art. 13 Abs. 2 R. V., nach dem schon bloße theoretische Meinungsverschiedenheiten zu einer autoritativen Aeußerung des Reichsgerichts führen können, ist wohl unbestritten [23]) und äußert sich vor allem in der Regelung der Rechtskraftwirkung bei Verf. Str. Denn während den Sprüchen des Reichsgerichts allgemein verbindliche Kraft, Gesetzeskraft zukommt, schaffen die Sprüche des Staatsgerichtshofes nur zwischen den Streitteilen Recht. Deshalb ist aber auch die rechtliche Beziehung einer Partei zum Streitgegenstande von Bedeutung, denn wenn jeder nach Belieben eine Verf. Str. anhängig machen könnte, wäre auch die Rechtskraftwirkung in Verf. Str. von sehr zweifelhaftem Wert. In diesem Falle wäre zwar ein Präjudiz geschaffen, dessen Wirkung in normalen Zeiten natürlich nicht unterschätzt werden kann. Im übrigen könnte die verurteilte Partei, ohne einen Rechtsbruch zu begehen, ruhig die ihr ja nur gegenüber der anderen Partei des Rechtsstreites verbotene Handlung gegenüber anderen Rechtssubjekten unbeschränkt vornehmen. So hätten z. B. die Regierungen, gegen die von politischen Parteien eine Feststellungsklage auf Ungültigkeitserklärung von Bestimmungen der Wahlgesetze erhoben war [24]), die für ungültig erklärten Bestimmungen dritten Parteien gegenüber zur Anwendung bringen können.

In welche Schwierigkeiten die Verkennung des Rechtsstreitscharakters der Verf. Str. führen kann, ergibt sich aber am klarsten, wenn man ein solches Urteil vollstrecken wollte. Denn die Vollstreckungshandlung könnte sich dann doch nur im Rahmen der gefällten Entscheidung halten und nicht über sie hinausgehen. Fehlt aber einer Partei jede Beziehung zum Streitgegenstande, dann ist eine Vollstreckung in einem solchen Falle überhaupt undenkbar, denn diese müßte sich ja gegen die das Recht der obsiegenden Partei verletzende Handlung der unterlegenen Partei richten. Ohne Beziehung einer Partei zum Streitgegenstande kann aber ihr Recht auch nicht verletzt werden, denn wenn zwischen den Parteien keine rechtlichen Beziehungen bestehen, kann auch kein Recht verletzt werden und ist für eine Vollstreckungshandlung kein Raum.

Nach der bisherigen Rechtssprechung des St. G. H. sind zwar bei Verf. Str. innerhalb eines Landes bisher nur Feststellungsurteile ergangen, bei denen an sich schon keine Vollstreckung möglich ist.

---

[23]) Vgl. Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich und des RG. auf Grund Art. 13 Abs. 2 der RV. Bd. I, 1920/28, herausgeg. v. Lammers und Simons, S. 11, und F. Kühn, a. a. O. S. 46.

[24]) Eine gute Uebersicht über die verschiedensten Wahlrechtsstreitigkeiten politischer Parteien befindet sich in JW. 1929 S. 53 ff.

Diese Erwägungen sind deshalb aber nicht unpraktisch, sondern zeigen, daß nach Art. 19 R. V. immer eine im Recht begründete Beziehung Voraussetzung zur Erhebung einer Verf. Str. ist. Es wäre zwar möglich gewesen, dieses dadurch zu umgehen, daß man den Entscheidungen des St. G. H. allgemein verbindliche über den Kreis der Parteien hinausreichende Wirkung zulegte, das ist aber offenbar nicht geschehen [25]).

Ist dagegen eine Beziehung der Parteien zum Streitgegenstande vorhanden, dann kommt jeder rechtskräftigen Urteilswirkung in einer Verf. Str. praktische Bedeutung zu, die natürlich um so größer ist je enger der Kreis der zur Anrufung des St. G. H. berechtigten Parteien gezogen wird, da dann jeder Streit gleichsam an der Quelle erfaßt und abgedrosselt werden kann.

Ist nach diesen Ausführungen also jede Verf. Str. ein Rechtsstreit, und ist für jeden Rechtsstreit eine rechtliche Beziehung der Parteien zum Streitgegenstande notwendig, dann spitzt sich die Frage nach der Parteifähigkeit in Verf. Str. dahin zu, wer in dieser unmittelbaren rechtlichen Beziehung zur Verfassung steht. Hierbei ist jedoch zu beachten, daß ein wie auch immer geartetes Interesse allein an der Klärung bestimmter Fragen nicht ausreichend sein kann. Darüber aber, wer im Einzelfalle eine rechtlich begründete unmittelbare Beziehung zur Verfassung hat, kann auch nur die Verfassung selbst im oben entwickelten Sinne Aufschluß geben. Und zwar folgt zunächst aus der Tatsache, daß die Verfassung eine Entscheidung und keinen Vertrag darstellt, daß an der überkommenen, in den Verhältnissen der konstitutionellen Monarchie mit ihrem Dualismus zwischen Fürst und Volksvertretung begründeten Auffassung, daß eine Verf. Str. nur zwischen Regierung und Volksvertretung möglich sei, nicht mehr festgehalten werden kann.

Darüber hinaus folgt aber weiter aus dem Wesen der Verfassung, daß nicht jeder Staatsbürger oder soziale Gruppen in einer unmittelbaren Beziehung zu ihr stehen, um ohne weiteres eine Verf. Str. anhängig machen zu können. Denn in der Entscheidung, die die Verf. getroffen hat, liegt ganz allgemein beschlossen, daß man damals an einem bestimmten staatlichen Funktionensystem mit einer geordneten Funktionenverteilung festhalten wollte. Sie enthält zwar auf der einen Seite die Ablehnung des autoritären, an keine Schranken gebundenen Staates, eines Staates, in dem das Individuum geradezu in der Gemeinschaft aufgehoben ist, wie z. B. im fascistischen Staat Italiens [26]); andererseits hat aber die staats- und gemeinschaftsfeindliche Tendenz des Liberalismus den Leviathan-Staat auch nicht zur Strecke bringen können. Der über den Individuen stehende Staat ist geblieben. Damit ist aber gleichzeitig gesagt, daß nicht jedes einzelne Individuum in gleich unmittel-

---

[25]) Vgl. F. Kühn, a. a. O. S. 46; weitgehender anscheinend Triepel, Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern, S. 113.

[26]) Vgl. Leibholz, Zu den Problemen des fascistischen Verfassungsrechts, S. 8.

barer Beziehung zum Staate steht, sondern daß nur bestimmte Stellen vor anderen und unter Ausschluß anderer für und mit Wirkung für den Staat handeln können. Hierzu fehlt einzelnen oder Gruppen von ihnen die Legitimation. Solange man überhaupt noch von einem Staate sprechen kann, kann deshalb auch unmöglich ihnen die Fähigkeit zugesprochen werden, Verf. Str., d. h. den Staat als Ganzes angehende Streitigkeiten anhängig zu machen.

Diese Befugnis folgt auch nicht aus der Tatsache, daß der heutige Staat ein Staat bürgerlich-liberaler Prägung mit rechtsstaatlicher Struktur ist. Es wäre, wie schon weiter oben hervorgehoben wurde, unrichtig, hieraus eine allgemeine Klagebefugnis einzelner oder von sozialen Gruppen in Verf. Str. vor dem St. G. H. zu folgern. So weitgehende Folgerungen können aus der rechtsstaatlichen Struktur der Verfassung nicht gezogen werden, und es ist ja auch interessant zu sehen, daß dann, wenn einzelnen oder Gruppen von ihnen ein irgendwie mit der Verfassung in Beziehung stehendes Klagerecht eingeräumt worden ist, man ausdrückliche dahingehende Bestimmungen, wie z. B. in der Frankfurter R. V. und der Erfurter U. V. für notwendig hielt. Außerdem könnte man in solchen Fällen eines weitgehenden Klagerechts einzelner, wie auch schon oben hervorgehoben, in der Sache überhaupt nicht mehr von Verfassungsgerichtsbarkeit, sondern nur noch von Verwaltungsgerichtsbarkeit sprechen. Insoweit könnte aber rechtsstaatlich begründeten Forderungen zweckentsprechender durch einen Ausbau der in Art. 107 R. V. verheißenen Verwaltungsgerichtsbarkeit entsprochen werden.

Es wäre natürlich auch denkbar, den einzelnen Staatsbürger oder alle Behörden zum Hüter der Verfassung zu bestellen, wie es z. B. die französische Verfassung von 1791 und später die vom 4. November 1848 im dortigen Art. 110 tat, und ihnen dementsprechend eine Möglichkeit zur Popularklage zu geben. In der R. V. hat aber jedenfalls dieser Rechtsgedanke keinen Ausdruck gefunden.

Ein solches Ergebnis läßt sich auch nicht aus dem demokratischen Charakter der Verfassung folgern. Nach Art. 1 R. V. geht zwar die Staatsgewalt vom Volke aus. Damit ist der Fundamentalsatz jeder Demokratie, das Prinzip der Volkssouveränität, ausgesprochen. Die Reichsverfassung hat sich aber nicht für die Demokratie schlechthin, sondern für die besonders geartete repräsentativ-plebiscitär-gemischte Demokratie entschieden. Das bedeutet, daß in der Demokratie noch eine von den einzelnen Staatsbürgern verschiedene Regierung vorhanden ist, und nicht etwa, daß das ganze Volk in eine große Bürokratie umgewandelt und insofern zu einem Staatsorgan im eigentlichen Sinne des Wortes geworden wäre. Das Volk ist zwar Träger der Souveränität, aber doch in der Art, daß es seine Befugnisse nicht selbst unmittelbar, sondern durch Repräsentanten seines Willens ausübt. In diesem Sinne ist Volk aber etwas wesentlich anderes als jeder einzelne aus dem Volke.

Aber auch dann, wenn das Volk unmittelbar tätig in Erscheinung tritt, etwa beim Volksbegehren, ist „Volk“ vom einzelnen aus dem Volke verschieden, weil hier durch die Verfassung die sonst un-

zusammenhangenden Einzelnen zu einer bestimmten organisatorischen Einheit zusammengefaßt werden [27]). Nur eine atomisierende Betrachtungsweise kann diesen Unterschied übersehen und Volk mit jedem einzelnen aus dem Volke gleichsetzen und in Konsequenz dieser Ansicht jeden einzelnen in einer Verf. Str. als Partei für legitimiert erachten. Damit wäre aber ein für die demokratische Verfassungstheorie grundlegender Begriff ausgehöhlt und seines eigenen Gehaltes beraubt, und man hätte erst den Begriff der Demokratie denaturiert, um ihn dann zur Verteidigung der Demokratie ins Feld zu führen.

Nach der positiven Seite folgt aber aus dem hier zugrunde gelegten Begriffe der Verfassung für die Parteifähigkeit in Verfassungsstreitigkeiten, daß nur solche Stellen vor dem St. G. H. auftreten können, die auch sonst nach der übrigen Ausgestaltung des Verfassungsrechtes dazu berufen sind, für den Staat und mit Wirkung für ihn handelnd in Erscheinung zu treten. Das sind aber nur höchste, einander gleichgeordnete Staatsorgane [28]). Denn wenn Verf. Str. es nur mit der materiellen Verfassung so, wie der Begriff hier verstanden werden soll, im Gegensatz zur formellen Verfassung zu tun haben, dann handelt es sich bei Verf. Str. ganz allgemein vor allem um die Fragen, ob die Formen, in denen sich das Leben des Staates abspielen soll, mißachtet, und ob etwa die durch die Verfassung verteilten Zuständigkeiten im weiteren Sinne und vorgenommene Abgrenzung der Tätigkeitsbereiche der verschiedenen Staatsorgane eingehalten und nicht etwa überschritten sind. Solange überhaupt ein von den einzelnen verschiedener Staat besteht, auch wenn er eine Demokratie ist, und die Staatsgeschäfte in den Händen eigens dazu durch die Verfassung geschaffener Staatsorgane liegen, ist es ausschließlich ihre Aufgabe, nicht die dritter Stellen, über die Einhaltung der Normen der materiellen Verfassung zu wachen und die Verfassung zu hüten. Denn Demokratie bedeutet ja nicht, daß nicht mehr regiert zu werden braucht, oder dieser wie jener regieren kann, sondern nur, daß kein qualitativer Unterschied zwischen Herrschenden und Beherrschten gemacht werden darf [29]). Wenn deshalb trotzdem zugelassen wird, daß außer diesen höchsten Staatsorganen von ihnen untergeordneten Staatsorganen oder gar außerhalb der eigentlichen staatlichen Organisation stehenden Gruppen Streitigkeiten über die Ausübung dieser nur höchsten Staatsorganen nach der Verfassung vorbehaltenen Befugnisse entfacht werden können, dann sind überhaupt keine geordneten politischen Auseinandersetzungen innerhalb der verschiedenen demokratischen Organisationstypen mehr möglich, und das wohlausgeglichene System staatlicher Funktionenverteilung muß sich in einem wilden inneren Chaos auflösen. Außerdem würde ein jedem Prozeßverfahren immanenter Grundsatz, daß als Partei nur auftreten kann, wer eine im Recht begründete Be-

---

[27]) Vgl. C. Schmitt, a. a. O. S. 251.

[28]) Vgl. W. Jellinek, a. a. O. S. 29, und C. Schmitt, a. a. O. S. 117.

[29]) Vgl. C. Schmitt, a. a. O. S. 235 ff.

ziehung zur Sache nachweisen kann, kurzer Hand und bedenkenlos verlassen sein.

Diese an sich klare Rechtslage hat immer wieder eine Verdunkelung dadurch erfahren, daß man auf die vielen verfassungsmäßig gewährleisteten Rechte einzelner, sozialer Gruppen oder auch Korporationen hinwies und deren Parteifähigkeit in Verfassungsstreitigkeiten damit motivierte, daß sie bei einer Verletzung ihrer subjektiven Rechte sonst schutzlos daständen. Das ist aber keineswegs der Fall. Denn ganz abgesehen davon, daß es sich bei Verf. Str. handelt „um den Widerstreit der Faktoren, die verfassungsmäßig berufen sind, den Gesamtwillen des Staatsvolkes zu bilden“ [30]), und der Staatsgerichtshof, wie dieser selbst ausführt, unzweifelhaft nicht dazu berufen ist, „an Stelle eines Reichsverwaltungsgerichtes jedem Staatsbürger Rechtsschutz in öffentlichen Angelegenheiten zu gewähren“ [31]), kann in jedem ordentlichen oder Verwaltungsgerichtsverfahren, nachdem ja die Gerichte ihre Zuständigkeit zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen in Anspruch genommen haben [32]), die Rüge verfassungswidriger Verletzung von verfassungsmäßig gewährleisteten subjektiven Rechten erhoben werden. Soweit deshalb Rechtsschutzmöglichkeiten für diese Rechte gefordert werden, sind sie teilweise schon vorhanden; allenfalls wäre noch ein besonderes Verfassungs-Beschwerdeverfahren zu eröffnen. In keinem Falle kann aber der Streit von Interessenten solcher Rechte, wenn man daran festhält, daß Verfassungsgerichtsbarkeit ein besonderes, die Verfassung als Ganzes angehendes Rechtsverfahren ist, als eine Verfassungsstreitigkeit angesehen werden. Das erhellt klar aus folgender Ueberlegung:

Wird einzelnen oder sozialen oder politischen außerhalb des eigentlichen Staatsorganismus stehenden Gruppen oder dem Staate eingegliederten und untergeordneten Körperschaften öffentlichen oder privaten Rechts Parteifähigkeit verliehen, dann machen sie, da ihnen die Rechtsverbindlichkeit zum Handeln für den Staat mangelt, ihre Rechte, nicht die des Staates, geltend. Keine formalistische Betrachtungsweise kann dann darüber hinwegtäuschen, daß ein solches Verfahren nur in dem beschränkten Sinne als Verfassungsgerichtsbarkeit bezeichnet werden kann, wie auch jedes andere ordentliche oder Verwaltungsgerichtsverfahren dann eine Verf. Str. wäre, wenn zur Begründung irgend eines Anspruches auf die Normen des Verfassungsrechts verwiesen würde. Immer aber würden primär Rechte gegen den Staat geltend gemacht, und es würde nicht um die besondere Formung und Gestaltung der staatlichen Seinsordnung gerungen.

---

[30]) Lammers und Simons, a. a. O. S. 1.

[31]) Lammers und Simons, a. a. O. S. 311.

[32]) Vgl. RG. E. i. Z. Bd. 111 S. 320, in dem das Reichsgericht die Befugnis zur Prüfung der materiellen Verfassungsmäßigkeit von Reichsgesetzen bejaht und das Aufwertungsgesetz vom 16. 7. 1925 auf seine Uebereinstimmung mit Art. 153 RV. geprüft hat.

Wird dagegen nur den unmittelbar zur Organisierung und Ausführung der die Verfassung ausmachenden politischen Entscheidungen berufenen höchsten Staatsorganen Parteifähigkeit in Verfassungsstreitigkeiten zuerkannt [33]), so wird eine in der Verfassung wurzelnde Streitigkeit unter ihnen nicht sie selbst, sondern nur den Staat angehen. Denn diese höchsten Staatsorgane haben keine eigenen Zwecke, sondern ihr Zweck liegt in der Mitwirkung an der Sinnverwirklichung des Staates. Diese unmittelbare Mitwirkung an der Ermöglichung der Durchführung letzter Staatszwecke ist ihnen allein unter Ausschluß jedes einzelnen oder ihnen untergeordneter Organe durch die Verfassung übertragen. Nur soweit zwischen ihnen ein Streit über die Verfassung entsteht, wird eine Entscheidung bei einem gerichtlichen Austrag dieser Streitigkeit den Staat unmittelbar betreffen und sein Wesen und Sein beeinflussen. Deshalb kann aber auch nur bei Streitigkeiten höchster Staatsorgane untereinander über die materielle Verfassung von Verfassungsgerichtsbarkeit und Verfassungsstreitigkeit gesprochen werden, andernfalls jeder präzise Inhalt dieses Begriffes verloren geht.

4.

Sonstige Begriffsmerkmale einer Verf. Str. nach Art. 19 R. V. und Ergebnis der bisherigen Untersuchung.

Abschließend und der Vollständigkeit halber mag noch an dieser Stelle der Arbeit, nachdem die hauptsächlichsten wesentlichen Merkmale des Begriffes einer Verf. Str. nach Art. 19 R. V. herausgearbeitet sind, darauf hingewiesen werden, daß der St. G. H. nicht schlechthin über Verf. Str., sondern nur über solche innerhalb eines Landes zu entscheiden hat. Aus dieser Bestimmung ist noch zu ersehen, daß der Art. 19 R. V. seinen Ursprung im bündischen Staatsrecht hat. Jeder Bund hat das Recht und die Pflicht zur Gewährleistung des Rechtsfriedens innerhalb der ihm angeschlossenen Länder. Er kann deshalb auch nicht ohne ein irgendwie geartetes Interventionsrecht auskommen. Wenn aber Streitigkeiten innerhalb eines Landes vor ein Bundesgericht getragen werden können — ein solches Bundesgericht ist der St. G. H. nach Art. 19 d. R. V. — dann folgt aus der Begrenzung der Zuständigkeit auf Streitigkeiten innerhalb eines Landes, daß nur Streitigkeiten, die aus der Landesverfassung entstehen, Gegenstand des Verfassungs-Streitverfahrens sein können oder doch nur die Bestimmungen der Bundesverfassung, im vorliegenden Falle also der Reichsverfassung, die unmittelbar organisatorische Regelung für die Landesverfassung enthalten, wie dies z. B. in den Art. 17 und 36—39 R. V. geschehen ist. Der St. G. H. hat zwar zuerst in seiner Entscheidung vom 15. 10. 27 [34]) und später in ständiger Rechtsprechung den Standpunkt vertreten, daß unter

---

[33]) Vgl. C. Schmitt, a. a. O. S. 117, ähnlich auch W. Jellinek, a. a. O. S. 29, und Triepel, Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, S. 23 ff.

[34]) Lammers und Simons, a. a. O. S. 295.

Verfassungsstreitigkeiten nach Art. 19 sowohl Streitigkeiten, die in der Landesverfassung, als auch solche, die in der Reichsverfassung wurzeln, zu verstehen seien. Auf diese Ausführungen braucht aber, da sie das eigentliche Thema der Arbeit nicht berühren, nicht näher kritisch in eigener Stellungnahme eingegangen zu werden, nachdem vor allem auch C. Schmitt neuerdings in überzeugender Weise darauf hingewiesen hat, daß nicht alle Streitigkeiten aus der R. V., „wenn sie sich territorial oder hinsichtlich der streitenden Parteien innerhalb eines Landes abspielen, Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes seien", und daß sonst der Ausdruck Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes die völlig neue und unerwartete Bedeutung bekäme, „daß alle nicht privatrechtlichen Streitigkeiten innerhalb eines Landes wenigstens subsidiär vor den St. G. H. gehörten" [35]).

Zusammenfassend ist das Ergebnis der Auslegung des Art. 19 R. V. dahin zu formulieren, daß Verf. Str. innerhalb eines Landes Streitigkeiten zwischen höchsten einander gleichgeordneten Staatsorganen um konkretes geltend gemachtes und bestrittenes Recht sind [36]), das aus der materiellen Landesverfassung hergeleitet wird.

§ 3.

Die Eigenart der Verfassungsgerichtsbarkeit.

1.

Die Notwendigkeit ihrer Berücksichtigung an dieser Stelle.

Würde der eben entwickelte Begriff einer Verf. Str. innerhalb eines Landes der Rechtsprechung des St. G. H. für das Deutsche Reich zugrunde gelegt, dann würde sich daraus eine wesentliche Einschränkung seiner Tätigkeit ergeben. Es scheint aber fast, als wenn gerade diese Ueberlegung zu der weiten Auslegung des Art. 19 R. V. Anlaß gegeben habe, weil man anscheinend glaubt, daß nur so den Ideen des Rechtsstaates letzte Verwirklichung widerfahren könne, und daß eine weite Ausdehnung der Verfassungsjustiz eine Notwendigkeit sei, die über jeder Diskussion stehe. Das hat wohl darin seinen Grund, daß die Verfassungsgerichtsbarkeit vielfach mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit verwechselt wird, obwohl sie sich von ihr grundsätzlich unterscheidet und andere Methoden zur Lösung der ihr gestellten Probleme verlangt [1]), und daß gar nicht bewußt geworden ist, daß sie gegenüber jeder anderen Art von Gerichtsbarkeit nur in einem ganz bestimmten und begrenzten Sinne Justiz, in vielen Fällen aber nur ein gerichtliches Verfahren ist, in dem politische, nicht rechtliche Streitigkeiten zum Austrag gebracht werden

---

[35]) C. Schmitt, A. ö. R. Bd. 55 S. 204 ff.

[36]) Diesen Ausdruck gebraucht Triepel zur Bezeichnung des Streitgegenstandes bei Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern, vgl. Triepel, Streitigkeiten, S. 15.

[1]) Lammers und Simons, S. 7.

und dementsprechend auch Willens- und keine Rechtsentscheidungen gefällt werden. Würde diese Eigenart der Verfassungsgerichtsbarkeit größere Berücksichtigung erfahren haben, dann wären auch die in ihrem Wesen begründeten engen Begrenztheiten klarer zutage getreten und gewürdigt worden. Auch die Zahl der Streitigkeiten vor dem St. G. H. hätte nicht diesen z. Zt. schon beängstigenden Umfang angenommen, von dem selbst der ehemalige Vorsitzende des St. G. H. für das Deutsche Reich, Dr. Simons, der diese Rechtsprechung ja zum wesentlichen Teil inauguriert hat, sagt, daß es gut wäre, „wenn in Deutschland die Entscheidungen des St. G. H. nicht in derselben Steigerung zunähmen, wie das im ersten Jahrzehnt seines Bestehens der Fall gewesen ist, — wenn sich das Reich mit den Ländern und die Länder untereinander, wenn sich Regierungen, Fraktionen und Parteien weniger auf ihr Recht versteiften und mehr den gütlichen Ausgleich suchten“ [2]). Zur Vervollständigung und Abrundung des bisherigen Ergebnisses der Untersuchung soll deshalb noch kurz auf die Besonderheiten der Verfassungsgerichtsbarkeit eingegangen werden.

Das ist bei ähnlichen Untersuchungen über verfassungsgerichtliche Fragen oft unterblieben, und weil man die fundamentalen Unterschiede zwischen ordentlicher- oder Verwaltungsgerichtsbarkeit und Verfassungsgerichtsbarkeit nicht sah, lag es nahe, einer weiten Ausdehnung einer Verf. Gerichtsbarkeit das Wort zu reden und ihre Grenzen je nach Gutdünken oder Zweckmäßigkeitserwägungen bald weiter, bald enger zu ziehen. Erst in neueren Untersuchungen [3]) ist wieder auf die Grundproblematik einer jeden Verfassungsgerichtsbarkeit, wie weit nämlich überhaupt Verf. Str. judizialisiert werden können, aufmerksam gemacht worden. Damit ist zugleich auch die Frage wieder lebendig geworden, ob und wieweit überhaupt die Justiz, wenn sie Justiz bleibt, Hüterin der Verfassung sein kann.

Daß man sich über diesen großen Fragenkomplex bisher so wenig Gedanken gemacht hat [4]), kann nur historisch verstanden werden. Unter den gesicherten Verfassungsverhältnissen der alten R. V. kam diesen Fragen naturgemäß wenig praktische Bedeutung zu. Das änderte sich mit einem Schlage, als durch die Umwälzung im Jahre 1918/19 plötzlich scharfe politische Gegensätze auftraten und die höchste Macht sich in den Händen des Parlamentes vereinigte. Während man sich früher gegenüber der Regierung schützen zu müssen glaubte und man sich dabei auf die Volksvertretungen als die natürlichen Bundesgenossen stützen konnte, war es jetzt das Parlament selbst geworden, von dem man einen Mißbrauch seiner Macht fürchtete [5]), zumal das Parlament bei einer rigorosen Handhabung von formellen Gesetzen leicht in Form sog. apokrypher Sou-

[2]) Ebenda, S. 15.

[3]) E. Kaufmann, Untersuchungsausschuß und Staatsgerichtshof, Smend, a. a. O. S. 106, 135 f., 143 f., 171 ff., C. Schmitt, A. ö. R. Bd. 55, S. 161 ff, und Triepel, Wesen und Entwicklung der St. Gerichtsbarkeit.

[4]) Vgl. Smend, a. a. O. S. 143.

[5]) Vgl. Triepel, Streitigkeiten, S. 93, und J. Goldschmidt, in JW. 1924 S. 245.

veränitätsakte seinen eigentlichen Zuständigkeitsbereich überspringen konnte und man außerdem stets fürchten mußte, daß mühsam in die Verfassung hineingeschriebene Verankerungen von Rechten wieder aus ihr verfassungswidrig entfernt werden könnten [6]). Aus diesem plötzlichen Bedürfnis nach Sicherung suchte man nach einer unabhängigen Stellung und verfiel hier ohne weiteres auf den Gedanken, ein mit unabhängigen Richtern besetztes Gericht mit dieser Funktion zu betrauen. Das lag aber nicht in der Natur der Sache [7]), sondern war, wie R. Thoma an anderer Stelle [8]) hervorhebt, ein Sieg des Mißtrauens der Juristen gegenüber der Verfassungsloyalität der Politiker (einschließlich des Reichspräsidenten) der Demokratie und ließ die eigentliche Frage, wie weit überhaupt solche politischen Streitigkeiten judizialisiert werden können, offen.

II.

Die Justiz als Hüterin der Verfassung.

Eine solche Hüterstellung der Verfassung kann der Justiz aber, soweit sie Justiz bleibt, nur in beschränktem Maße übertragen werden, denn jede richterliche Tätigkeit hat zur Voraussetzung einen Rechtssatz, unter dessen begriffliche Merkmale ein konkreter Tatbestand des Lebens subsumiert werden kann, um so die dort ausgesprochenen Rechtsfolgen zu gewinnen [9]). Jede richterliche Entscheidung kann nur auf Grund eines Gesetzes ergehen, und es gibt deshalb auch in der Sache keine andere als gesetzesgebundene Justiz [10]), wie auf der anderen Seite auch keine Unabhängigkeit eines Richters ohne seine Bindung an das Gesetz denkbar ist. Es ist nun aber offenbar etwas Verschiedenes, ob eine zivilrechtliche Streitigkeit vorliegt, bei der man „ohne allzu große juristische Erschwerung wegen der bis ins einzelne gehenden rechtstechnischen Ausgestaltung des Zivilrechts aus der Diskussion zur Dezision gelangen kann“ [11]), oder eine echte Verfassungsstreitigkeit, bei der diese den Einzelfall in Rechnung stellende rechtstechnische Ausgestaltung fehlt, so daß, wie C. Schmitt treffend hervorhebt, „der Sinn einer solchen Entscheidung weniger in der überwältigenden Argumentation, als in der Entscheidung durch autoritäre Beseitigung des Zweifels liegt“ [12]). Darum ist es auch unmöglich, die Verfassungsgerichtsbarkeit analog der Zivil- oder Verwaltungsgerichtsbarkeit zu behandeln [13]). Das ergibt am klarsten ein Ueberblick über die möglichen Gegenstände einer Verfassungsstreitigkeit.

---

[6]) Vgl. hierzu ausführlich C. Schmitt in der Festgabe für das Reichsgericht: Das Reichsgericht als Hüter der Verfassung, S. 3—5.

[7]) Vgl. C. Schmitt, A. ö. R. Bd. 55, S. 225.

[8]) Vgl. R. Thoma in Grundrechte und Grundpflichten der RV., S. 41.

[9]) Vgl. E. Kaufmann, Unters. Aussch., S. 63.

[10]) Vgl. statt vieler C. Schmitt, A. ö. R. 55 S. 187.

[11]) Vgl. R. Thoma in der Festgabe für das pr. OVG., Grundrechte und Polizeigewalt, S. 223.

[12]) Vgl. C. Schmitt, Das Reichsgericht als Hüter der Verfassung, S. 13.

[13]) Vgl. Smend, a. a. O. S. 135.

III.

Denkbare Fälle von Verfassungsstreitigkeiten.

Da die Verfassung die grundlegende politische Entscheidung über Art und Form der kontreten Existenz eines Volkes ist, handelt es sich bei ihr natürlich auch nicht um eine Normierung unzähliger Einzelfälle, sondern um das „individuelle Gesetz einer konkreten Lebenswirklichkeit“ [14]), so daß die Aufgabe einer Verfassung naturgemäß nicht in der Abgrenzung der verschiedensten für den Staat maßgeblichen Willenssphären bestehen kann, sondern nur in der der Aufrechterhaltung und Durchführung der den Staat zur Einheit konstituierenden Ordnung [15]). Entstehen nun hierbei zwischen den von der Verfassung vorgesehenen höchsten Staatsorganen Streitigkeiten, so sind natürlich Fälle denkbar, in denen durch Subsumtion des strittigen Tatbestandes unter das Verfassungsgesetz sich eine Entscheidung logisch ableiten läßt. Insofern liegt, außer in der möglichen politischen Bedeutsamkeit einer solchen Entscheidung, in ihr keine besondere Problematik umschlossen.

Diese Fälle einer klaren und unzweideutigen verfassungsgesetzlichen Regelung werden aber kaum oder doch nur höchst selten einen Verfassungsgerichtshof beschäftigen, und zwar einmal deshalb, weil die Verfassung ihrer Natur nach arm an so präzisen Formulierungen ist, dann aber auch deshalb, weil im allgemeinen keine Partei bei einer ausgesprochen klaren Rechtslage gern ihr politisches Prestige durch den Verlust eines Prozesses beeinträchtigt sehen möchte.

Zur verfassungsgerichtlichen Kognition werden darum vornehmlich nur solche Fälle gestellt werden, in denen der Ausgang der Verf. Str. nicht ohne weiteres zweifelsfrei erscheint. Das kann natürlich, wie bei jeder Streitigkeit, in der unübersichtlichen tatsächlichen Lage seinen Grund haben. Dieser Fall soll jedoch hier mangels besonderen Interesses für die Untersuchung ausscheiden. Bei zahlreichen anderen Fällen aber wird die Schwierigkeit der Entscheidung in der Eigenart des Inhalts der einer Beurteilung zugrunde zu legenden Verfassungsnorm liegen.

1.

Weite Verfassungsnormen.

Diese Eigenart kann einmal darin bestehen, daß die betreffende Verfassungsnorm, auf die sich der Streit bezieht, so weit gehalten ist, daß ihre Begriffsmerkmale nur einen großen Rahmen abstecken, der erst durch die tatsächliche Uebung der beteiligten Staatsorgane ausgefüllt werden soll. Entspinnt sich über eine solche Norm eine Streitigkeit, dann kann der streitige Tatbestand nicht ohne weiteres unter die Norm subsumiert werden, weil ihr in gewissem Umfange die konkreten Tatbestandsmerkmale fehlen. In solchem Falle ist

---

[14]) Vgl. ebenda S. 134.

[15]) Vgl. Triepel, Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit. S. 6.

natürlich eine Rechtsentscheidung nicht unmöglich, da ja schließlich keine Norm so eng gehalten sein kann, daß sie die mannigfaltige Verschiedenheit tatsächlicher Lebensverhältnisse von vornherein erschöpfend berücksichtigen könnte. Deshalb wird auch in keiner richterlichen Entscheidung das dezisionistische Element ganz fehlen, und es besteht ja gerade das Wesen richterlicher Kunst in der sinngemäßen Anwendung von Normen, die immer der persönlichen Entscheidung des jeweiligen Beurteilers einen gewissen Spielraum lassen. Aber schließlich gibt es Grenzen, in denen eine weite Norm aufhört, noch Grundlage einer Entscheidung sein zu können. Es sind dies die Fälle, in denen der Rahmen der Norm soweit gehalten ist, daß aus ihr selbst kein Urteil mehr über einen konkreten Tatbestand gewonnen werden kann. Eine typische Bestimmung in dieser Hinsicht ist der Art. 73 Abs. 4 der R. V., in dem u. a. bestimmt ist, daß über Abgabengesetze nur der Reichspräsident einen Volksentscheid veranlassen könne. Denn was im konkreten Falle ein Abgabengesetz ist, kann aus dem Wort „Abgabengesetz" nicht entnommen werden und wird jeweils in weitem Maße von der höchstpersönlichen Anschauung des Beurteilers abhängig sein. Ein anderes Beispiel aus der jüngsten Zeit, dem nicht nur theoretische Bedeutung zukommt, ist der Art. 127 R. V. oder Art. 70 der Preuß. Verf., in denen Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung gewährleistet wird. Ohne irgendwie zu der großen Kontroverse, die sich an die Auslegung dieser Artikel anschloß, Stellung nehmen zu wollen, geht jedenfalls soviel hieraus hervor, daß es immer einen Punkt geben kann, wo das dezisionistische Element einer Entscheidungen sich so in den Vordergrund schiebt, daß sich diese dadurch in weitgehendem Maße von einer rechts- zu einer politischen Entscheidung wandelt. Muß ein Staatsgerichtshof solche weite Norm seiner Beurteilung eines konkreten Tatbestandes zugrunde legen, dann kann er nicht mehr der Konsequenz entgehen, politische Entscheidungen fällen zu müssen. Er wird eine politische Instanz.

2.

Unklare Verfassungsnormen.

Neben diesen Fällen sind andere denkbar, in denen zwar nicht weite, wohl aber eine in sich unklare oder vielleicht gar widerspruchsvolle Norm vorliegt. Einer Entscheidung über den konkreten Tatbestand hat dann immer eine Entscheidung über den nicht zweifelsfreien Inhalt der Norm vorauszugehen. Es bedarf aber keiner weiteren Ausführungen, daß sich dieser Zweifel über die Norm nicht aus der unklaren Norm herleiten läßt, sondern daß in einem solchen Falle erst der Inhalt der Norm durch „die Rechtsprechung" seinen zweifelsfreien Inhalt erhält[16]). Man braucht aber in diesem Zusammenhang das Wort „Rechtsprechung" nur zu gebrauchen, um zu wissen, daß in einem solchen Falle nur noch insoweit von Recht-

[16]) Vgl. C. Schmitt, Das RG. als Hüter der Verf., S. 12.

sprechung gesprochen werden kann, als sie von einem Gericht ausgeht. In der Sache ist der Boden der Rechtsprechung verlassen, und eine Justizbehörde hat sich in eine politische Behörde verwandelt. Denn solange eine unklare oder widerspruchsvolle Norm vorliegt, kann man nur im ungenauen Sinne von Norm sprechen, weil zu einer Norm ein bestimmter, festumrissener Inhalt gehört. Man kann deshalb hier in der Sache auch nicht mehr von Auslegung der Norm sprechen, da eine nicht vorhandene Norm auch nicht ausgelegt werden kann, sondern nur von Bestimmung und Aufstellung der Norm. Das ist aber, wenn die Entscheidung allgemein verbindlich ist, materiell Gesetzgebung, wenn nicht, dann jedenfalls politische Entscheidung und keine eigentliche Justiz mehr, weil in Wirklichkeit Verfassungsnormen in einem nur justizförmlichen Verfahren erst ihren eigentlichen maßgebenden Inhalt erhalten, der nicht aus der Norm selbst gewonnen wird.

Hierher gehören z. B. die mannigfaltigen, von C. Schmitt treffend als „dilatorische Formelkompromisse“ [17]) bezeichneten Bestimmungen einer Verfassung, bei denen das Kompromiß darin besteht, daß man einer sachlichen Entscheidung aus irgend welchen Gründen vorerst noch ausgewichen ist und sie auf eine spätere Zeit vertagt hat. Die Weimarer Reichsverfassung z. B. enthält solche Kompromisse besonders in der Kirchen- und Schulfrage. C. Schmitt bemerkt mit Recht, daß eine Instanz, „die im Sommer 1927 über die Verfassungsmäßigkeit des damaligen lebhaft umstrittenen Schulgesetzentwurfes entschieden hätte, dem Art. 146 R. V. erst seinen Inhalt gegeben und die Schulfrage maßgebend entschieden haben würde“, und daß, wenn hier ein Gerichtshof entscheiden würde, er offenbar Gesetzgeber in hochpolitischer Funktion sein würde [18]).

3.

Fehlen von Normen und ähnliche Fälle.

Die gleichen Erwägungen treffen natürlich in verstärktem Maße auf die Fälle zu, in denen überhaupt eine Norm, aus der eine Rechtsfolge abgeleitet werden könnte, fehlt. Daß gerade ein solcher Fall nicht nur erdacht werden kann, sondern Wirklichkeit werden kann, zeigt der vielleicht berühmteste Fall einer Verfassungsstreitigkeit aus dem Jahre 1864 zwischen der Preuß. Regierung und der Volksvertretung, wo die Regierung die Geschäfte fortführte, obwohl kein Etatsgesetz vorhanden war und keine Bestimmung, wie in einer solchen Situation zu verfahren sei. Wäre hier schließlich durch einen Verf. G. H. eine Entscheidung ergangen, dann hätte man es mit einer politischen und keiner Rechtsentscheidung zu tun gehabt, und kein justizförmliches Verfahren hätte dann über den politischen Charakter der Entscheidung hinwegtäuschen können.

Diesem gerade behandelten Fall sind andere ähnlich, wo einer Verfassungsbestimmung der Charakter eines Rechtssatzes fehlt, so

---

[17]) Vgl. C. Schmitt, Verfassungslehre, S. 31 f.
[18]) Vgl. C. Schmitt, Das Reichsgericht als Hüter der Verfassung, S. 13.

daß man nur in einem ganz allgemeinen Sinne von „Norm“ sprechen kann, ohne daß es aber möglich wäre, aus dieser Norm eine Rechtsfolge herzuleiten. Hier kann eine an sich klare Norm wegen ihres eigenartigen Inhalts nicht zur Grundlage einer Prozeßentscheidung gemacht werden. Denn nicht jede Norm ist gleichermaßen und unterschiedslos justiziabel. Es wäre deshalb auch angebracht, soweit man überhaupt den vieldeutigen Namen Norm gebraucht, sich zuvor über seinen Inhalt zu verständigen. In diesem Zusammenhange kann aber der Hinweis genügen, daß nur auf Grund solcher Normen eine Rechtsentscheidung gefällt werden kann, in denen konkrete Tatbestände des gesellschaftlichen Lebens durch Heraushebung und Isolierung von bestimmten, rechtlich-relevanten Teilinhalten, von juristisch erheblichen Begriffselementen zu abstrakten Rechtsbeständen geformt werden und an diese abstrakten Rechtstatbestände eine begrifflich bestimmte Rechtsfolge geknüpft wird [19]). In diesem Sinne aber sind wesentliche Bestimmungen einer Verfassung überhaupt nicht justiziabel, weil es sich bei ihnen nur um Zuständigkeitsanweisungen handelt, und weil bei ihnen, wie C. Schmitt treffend hervorhebt, keine inhaltliche Ableitung des konkreten staatlichen Aktes möglich ist und es keine Justiz wäre, wenn ein St. Ger. H. an Stelle des Reichskanzlers, der auf Festsetzung der Richtlinien der Politik verklagt wäre, diese in einem justizförmlichen Verfahren unter dem Schutze seiner richterlichen Unabhängigkeit bestimmen würde [20]).

Ebensowenig wäre es natürlich Justiz, wenn ein St. Ger. H. auf Antrag bestimmter Interessenten die Verpflichtung einer Regierung, einen Gesetzentwurf vorzulegen, oder die Verpflichtung einer Ortsvertretung zum Erlaß eines Gesetzes feststellen würde. Daß diese Frage überhaupt ernsthaft aufgeworfen werden konnte [21]), ist ein treffendes Beispiel, auf welches gefährliche Gebiet eine Verfassungsgerichtsbarkeit ohne Orientierung an den letzten Prinzipien einer konkreten Verfassungslehre führen kann. Denn es liegt ja nur in Konsequenz obiger Gedankengänge, bei einer Weigerung der Regierung oder Volksvertretung zur Erfüllung ihrer vermeintlichen Pflichten den St. Ger. H. selbst auf Antrag das geforderte Gesetz im Wege der Rechtsprechung aufstellen zu lassen. Welchen schweren Mißbrauch man aber dann mit der Justiz treibt, ist ja zu offenbar, um weiterer Begründung zu bedürfen.

4.

Ermächtigungen in Verfassungsnormen.

Von Justiz im eigentlichen Sinne des Wortes kann aber auch dann nicht mehr gesprochen werden, wenn ein Gerichtshof für sich die Nachprüfung in Anspruch nimmt, ob in einem gegebenen Falle

---

[19]) Vgl. E. Kaufmann, Untersuchungsausschuß, S. 63.

[20]) Vgl. C. Schmitt, A. ö. R. Bd. 55, S. 189 f., und RG. als Hüter der Verfassung, S. 8.

[21]) Vgl. Pötzsch, A. ö. R. Br. 42, S. 93.

ein Staatsorgan von seinem freien Ermessen den richtigen Gebrauch gemacht hat und nicht über die verfassungsmäßige Ermächtigung zur Vornahme bestimmter Handlungen hinausgegangen ist. Es sind dies hauptsächlich die Fälle, in denen eine Verfassung das Tätigwerden eines Staatsorgans nur von allgemein umschriebenen Voraussetzungen, deren Vorliegen nach seinem eigenen Ermessen geprüft werden soll, abhängig macht. So bestimmt z. B. Art. 55 der Preuß. Verfassung vom 30. 11. 1920, daß das Staatsministerium, wenn weitere dort aufgeführte Voraussetzungen erfüllt sind, Notverordnungen erlassen kann, „wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes es dringend erfordert", oder der § 35 Satz 1 des Landesgrundgesetzes von Mecklenburg-Strelitz vom 24. 5. 1923, daß, wenn außergewöhnliche Ereignisse ein sofortiges Einschreiten dringend erforderlich machen, das Staatsministerium unter den dort vorgesehenen weiteren Voraussetzungen Verordnungen mit Gesetzeskraft erlassen dürfe. Der St. Ger. H. hat auch bereits in mehreren Entscheidungen [22]) ausgesprochen, daß, obwohl z. B. andere Gerichte nicht über die Notwendigkeit und Dringlichkeit des Erlasses von Notverordnungen zu entscheiden hätten [23]), er bei der Nachprüfung der Rechtmäßigkeit einer Notverordnung auch ihre Notwendigkeit und Dringlichkeit zu untersuchen habe. Wenn aber die Ermächtigung zum Tätigwerden eines Staatsorgans nur von diesen allgemeinen Voraussetzungen abhängig gemacht wird, dann kann offenbar die Beurteilung der Frage, ob die geforderten Voraussetzungen nun auch tatsächlich vorgelegen haben, nur aus außerhalb der Norm liegenden Beurteilungsmaßstäben gewonnen werden. Eine solche Verweisung auf außerhalb der eigentlichen Norm liegende Beurteilungsmaßstäbe kommt nun zwar auch im Zivilrecht mit der auf Treu und Glauben, oder im Verwaltungsrecht bei der Anwendung des § 10. II. 17 A. L. R. vor. Der Unterschied besteht nur darin, daß sowohl im Zivil- wie im Verwaltungsrecht die dort zu verwendenden Beurteilungsmaßstäbe aus der täglichen Lebenserfahrung gewonnen und unschwer verwendet werden können. Darüber aber, was in einer bestimmten staatlichen Situation als notwendig, als dringend angesehen werden muß, kann die allgemeine Lebenserfahrung nicht im gleichen Maße herangezogen werden, weil sich hier schlechthin maßgebliche, allgemein gültige Grundsätze nicht bilden lassen. Denn es ist offenbar ein Unterschied, ob man von der Sorgfalt eines ordentlichen Familienvaters oder eines Kaufmannes oder von der eines Staatsmannes spricht. In solchen Fällen kann darum auch eine Entscheidung darüber, ob die Voraussetzungen zum Tätigwerden vorgelegen haben, nicht aus allgemein anerkannten Erfahrungssätzen gewonnen werden, sondern findet ihre letzte Rechtfertigung nur in der Person des Entscheidenden. Die Frage kann deshalb hier nicht lauten: Was ist recht, sondern nur: quis judicabit, und eine solche

---

[22]) Vgl. Lammers und Simons, S. 272, 284, 404 und neuerdings RG. in Z. Bd. 124, Anhang S. 19 ff.

[23]) RG. E. i. Str. Bd. 55, S. 90, RG. E. i. Z. Bd. 107 S. 279,

Entscheidung ist Willens- und keine Rechtsentscheidung und die die Entscheidung fällende Instanz keine Justizbehörde mehr, sondern eine politische Instanz ersten Ranges.

5.
Einstweilige Verfügungen.

Schließlich liegt auch dann, wenn der Staatsgerichtshof unter entsprechender Anwendung der Vorschriften der ZPO. eine einstweilige Verfügung erläßt [24]), in erster Linie eine politische Entscheidung vor, denn ob die Voraussetzungen ihres Erlasses vorliegen, kann nur aus einer Beurteilung der konkreten politischen Lage, niemals aber aus einer entsprechenden Anwendung der Norm der ZPO. gefolgert werden.

6.
Widerspruch zwischen Normen.

Von den gerade behandelten Fällen unterscheiden sich jene grundsätzlich, in denen ein Verf. Ger. H. Zweifel und Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung von Verfassungsgesetzen zu erledigen hat, denn hier handelt es sich nicht um die Frage, wie eine Norm angewendet werden soll, sondern ob sie angewendet werden darf. Nach Art. 19 der R. V. hat der Staatsgerichtshof hierüber zwar nie primär, wie das Reichsgericht nach Art. 13 Abs. 2 R. V. bei Fällen über die Vereinbarkeit einer landesrechtlichen Vorschrift mit dem Reichsrecht zu befinden, sondern immer nur incidenter, im Rahmen eines konkreten Streites. Die bisher nach Art. 19 R. V. vorliegende Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes zeigt aber, daß in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle sich der Streit fast ausschließlich um die Frage der Verfassungsmäßigkeit von einfachen Landesgesetzen drehte. Die Entscheidung einer solchen Frage ist aber, wie vor allem C. Schmitt neuerdings eingehend und überzeugend dargelegt hat [25]), in der Sache keine Justiz mehr, sondern politische Entscheidung und, soweit der Inhalt einer zweifelhaften Verfassungsvorschrift maßgeblich bestimmt wird, Gesetzgebung. Denn wenn ein Widerspruch zwischen zwei Normen behauptet wird, dann kann dieser Widerspruch nicht durch Subsumtion des einfachen Gesetzes unter das Verfassungsgesetz behoben werden, sondern nur durch Vergleichung der Normen miteinander, wobei geprüft wird, ob der Inhalt der einen dem der anderen widerspricht, und welche der widersprechenden Normen gelten und welche außer Anwendung bleiben soll. Jedenfalls aber hat ein solches Verfahren mit richterlicher Tätigkeit, die in der Subsumtion eines Tatbestandes unter einen Rechtssatz besteht, an sich nichts zu tun, da hier ja nicht auf Grund eines Gesetzes das Recht gefunden wird, sondern das, was Gesetz ist, erst

---

[24]) Vgl. Lammers und Simons, S. 411.

[25]) Vgl. C. Schmitt, A. ö. R. Bd. 55, S. 193 ff., und das RG. als Hüter der Verfassung, S. 10 ff.

durch Vergleichung festgestellt wird. Natürlich kann auch ein Richter, soweit es zur Prozeßentscheidung nötig ist, unter Umständen zu prüfen haben, ob er einen konkreten Tatbestand unter das Verfassungsgesetz oder ein einfaches Gesetz zu subsumieren habe, ohne daß er damit den Boden der Rechtsprechung verläßt. Denn durch seine schließliche Entscheidung wird nie die Gültigkeit des außer Anwendung gebliebenen Gesetzes berührt, da ja die Entscheidung nur incidenter, zur Rechtsfindung ergeht, nie aber über die Verfassungsmäßigkeit oder Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes. Nach Art. 19 R. V. läßt nun zwar auch eine Entscheidung des Staatsgerichtshofes, da sie nur Rechtskraft zwischen den Parteien schafft, die Gültigkeit eines für verfassungswidrig erklärten Gesetzes im übrigen unberührt. Der Unterschied besteht hier aber gegenüber dem gerade angeführten Falle darin, daß bei solchen Streitigkeiten vornehmlich und ausschließlich die Frage der Vereinbarkeit eines solchen Gesetzes mit der Verfassung den Gegenstand der „Rechtsfindung" bildet, so daß mit dieser Entscheidung sich jede weitere erübrigt. Deshalb ist auch hier die Entscheidung im wesentlichen eine politische und keine Rechtsentscheidung.

IV.

Folgerungen aus der Eigenart der besprochenen Fälle.

1.

Die Problematik der Verfassungsgerichtsbarkeit.

Allen angeführten Fällen aber ist es eigen, daß bei ihrer Entscheidung in einem justizförmlichen Verfahren sich ihre Eigenheit als Verfassungsstreitigkeit darin geltend macht, daß diese Entscheidungen vorwiegend politischen Charakters sind und keine Rechtsentscheidungen darstellen. Nach Triepel ist sogar jede Verfassungsstreitigkeit eine politische Streitigkeit [26]) und dann ja wohl auch ein Urteil in einer solchen Streitsache keine Rechtsentscheidung, sondern eine Willensentscheidung, wobei man allerdings bedenken muß, daß nach Triepel politisch alles das ist, was auf einen Staatszweck bezogen ist. Jedenfalls aber wird man aus Verf. Str. das Politische nie ganz eliminieren können. Hierin liegt nun aber die ganze Problematik der Verfassungsgerichtsbarkeit umschlossen, und diese Erkenntnis mag wohl auch Triepel zu der Bemerkung veranlaßt haben, daß „das Wesen der Verfassung bis zu gewissem Grade mit dem Wesen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Widerspruch steht" [27]).

2.

Unlösbarkeit dieser Problematik.

Diese Problematik der Verfassungsgerichtsbarkeit wird sich auch nie ganz beheben lassen, denn sie liegt eben in ihrem Wesen

[26]) Vgl. Triepel, a. a. O. S. 8.
[27]) Ebenda, S. 8.

selbst begründet. Denn da ein Verfassungsgerichtshof, wenn er überhaupt Entscheidungen fällen will, auch politische Entscheidungen trifft, kann man eine solche Gerichtsbarkeit nur als politische Gerichtsbarkeit bezeichnen. Dieses Wort sagt dann aber auch am besten, aus welchen heteronomen Elementen sich seine Entscheidung zusammensetzt. In Wirklichkeit handelt es sich nur in der Form um Justiz, in der Sache um die hochpolitische Tätigkeit einer hochpolitischen Instanz. Recht und Politik sind in ein gemeinsames Joch gespannt, und stündlich kann sich ihre innere Gegensätzlichkeit offenbaren [28]), und es ist nicht zweifelhaft, daß die Justiz im Ernstfalle hierbei den größeren Schaden erleiden würde. Es mag deshalb hier an das bekannte Wort des großen Theoretikers des liberalen Rechtsstaats, Guizot, erinnert werden, daß bei einer Juridifizierung politischer Streitfragen „die Politik nichts zu gewinnen und die Justiz alles zu verlieren habe“ [29]).

Man hat bisher diesen gerade beschriebenen Schwierigkeiten dadurch begegnen wollen, daß man zwischen Rechts- und politischen Streitigkeiten schied und letztere von der Verfassungsgerichtsbarkeit ausnehmen wollte [30]). Aber schon Triepel weist mit Recht darauf hin, daß man die Schale ihres Kerns beraubte, wenn man das Politische aus dem Begriff der Verfassungsstreitigkeit herausnähme, und C. Schmitt nennt diese Unterscheidung eine „trübe Fiktion“ [31]), und tatsächlich dürfte hier die ganze Fragestellung verfehlt sein. Denn die Problematik der Verfassungsgerichtsbarkeit liegt nicht in der Trennung politischer Streitigkeiten von Rechtsstreitigkeiten, sondern darin, daß in einem justizförmlichen Verfahren über politische Streitfragen entschieden werden kann und muß.

Das könnte nur dann anders sein, wenn eine Verfassung nach Art des Zivilrechts das Verhältnis höchster Staatsorgane zueinander, ihre gegenseitigen Rechte und Pflichten in rechtstechnisch ausgiebiger und präziser Art formulieren würde. Und tatsächlich ist ja auch eine solche Forderung in diesem Zusammenhange schon ernsthaft erhoben worden.

Eine solche Codifizierung einer Verfassung ist aber unmöglich, weil jedes lebendige staatliche Leben in der Enge dieser Normen ersticken müßte. Die Verfassung kann immer nur eine weitgespannte Rechtsordnung des staatlichen Lebens sein, und es hieße, dieses Leben seines frischen Impulses berauben, wenn ängstlich von vornherein jeder Initiative ihre Grenze gezeigt würde. Innerhalb des großen Rahmens, in den die Verfassung die politischen Kräfte einordnet, soll es ihrem Spiel überlassen bleiben, an der immer neuen Herstellung der Lebenstotalität des Staates zu arbeiten. Es ist des-

---

[28]) Vgl. auch Simons, Der Rechtsgedanke in der Politik 1925, S. 5.

[29]) Vgl. Guizot, Des conspirations et de la justice politique, Brüssel 1846, S. 101.

[30]) Vgl. statt vieler Anschütz auf dem 34. D. J. T. 1926, Bd. 2 S. 13.

[31]) Vgl. C. Schmitt, Verfassungslehre, S. 118.

halb ein Zeichen der Stärke, wenn ein Staat auf allzu starre Regelung verzichten kann. Abgesehen hiervon würde aber auch natürlich ein System genau umschriebener Rechte bei der Weite des Lebens in Wirklichkeit unmöglich aufzustellen sein.

3.

Beseitigung schädlicher Folgen der Verfassungsgerichtsbarkeit durch enge Auslegung der Verfassungsstreitigkeit.

Daß sich aus dieser Tatsache Mißhelligkeiten ergeben können, ist klar. Aber ebenso klar ist, daß nach unserer gegenwärtigen Auffassung alle Staatsorgane bei Streitigkeiten eine Rechtspflicht trifft, auf eine Verständigung hinzuarbeiten. Ob diese pflichtmäßige, integrierende Verständigung der Parteien aber überhaupt angemessen durch eine Gerichtsentscheidung ersetzt werden kann, ist an sich schon höchst zweifelhaft [32]), und es verdient die höchste Beachtung, daß der ehemalige Vorsitzende des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich in dem Geleitwort zum ersten Bande der Sammlung der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes es in solchen Fällen für besser hält, daß die Frage politisch gelöst werde, als daß die richterliche Gewalt angerufen werde, da das ja im Grunde nicht weniger eine Bankerotterklärung des Staatsmannes sei, als die Anrufung des Feldherrn [33]). Nicht eine grenzenlose Ausdehnung der Verf. Ger. ist das Erstrebenswerte, sondern ihre tunlichste Einschränkung. Hierzu besteht um so mehr Veranlassung, weil eine Verfassung nur dann Gewähr für ihren Bestand bietet, wenn man noch von der Voraussetzung ausgehen kann, daß die Träger verfassungsmäßiger Gewalten bei ihrer Ausübung pflichtgemäß verfahren. Ist diese aber geschwunden, dann kann einer solchen Verfassung auch in gerichtsförmlicher Weise kein Bestand gesichert werden, weil Staat und staatliches Recht nur ebenda denkbar sind, wo die Garantie besteht, daß die letzten kategorischen Pflichten auch wirklich erfüllt werden [34]).

Wird aber trotzdem in gewissen Fällen die Anrufung des St. Ger. H. als ultima ratio nicht zu umgehen sein, dann müßte man klarer als bisher den politischen Charakter seiner Entscheidungen zu sehen vermögen. Wird sich eine solche Rechtsprechung im engen Rahmen halten, kann sie nützlich ihrem Zwecke zur Aufrechterhaltung des Rechtsfriedens innerhalb des Landes dienen. Ueberschreitet ein Verf. Ger. H. aber die ihm durch sein Wesen und das Recht gesetzte Schranke, dann wird er immer mehr zu einer hochpolitischen Instanz und zerstört die kunstvolle Balance eines staatlichen Funktionensystems zu seinen Gunsten und zum Nachteil der anderen

---

[32]) Smend, a. a. O. S. 143.

[33]) Lammers und Simons, a. a. O. S. 14.

[34]) Vgl. E. Kaufmann, Das Völkerrecht und die clausula rebus sic stantibus, S. 140.

Staatsorgane. Daß eine solche innerstaatliche Machtverschiebung auf die Dauer nicht ohne Folgen bleiben kann, ist offenbar.

Es ist aber eine politische Frage, ob man einen höchsten Gerichtshof und damit die ganze Justiz ganz allgemein einer solchen Belastungsprobe aussetzen will. In diesem Zusammenhange interessiert nur, daß hierbei das rechtliche Problem des Mißbrauchs der Form auftaucht, und es darf deshalb hier auf die Ausführungen von Erich Kaufmann [35]) verwiesen werden, in denen er die Verwendung einer gerichtlichen Instanz zu nicht richterlichen Zwecken als Formenmißbrauch geißelte [36]). Bezüglich der Parteifähigkeit in solchen Streitigkeiten ergibt sich aber, daß nur solche Staatsorgane zur Anrufung des St. Ger. H. berechtigt sein können, die auch sonst verfassungsmäßig zuständig sind, den Staat als Ganzes angehende Fragen pflichtgemäß zu prüfen und politische Entscheidungen hierüber zu fällen, und daß nicht jede unpolitische Stelle den Erlaß politischer Entscheidungen veranlassen darf.

§ 4.

Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich über die Parteifähigkeit in Verfassungsstreitigkeiten.

Die voraufgegangenen Erörterungen haben den Begriff der Verf. Str., insbesondere die Frage nach der Parteifähigkeit vor dem St. Ger. H., aus dem Wesen der Verfassung und verfassungsgesetzlichen Eigenart zu klären gesucht und haben auf die enge Beziehung, die zwischen Verfassung, Verf. Gerichtsbarkeit und Verf. Streitigkeit obwaltet, hingewiesen. Hieraus folgt aber umgekehrt, daß auch jede Aenderung des Begriffes der Verf. Str. zu einer anderen als oben entwickelten Auffassung von der Verfassung im ganzen wie auch einzelner ihrer Institutionen führen muß.

In dieser Feststellung liegt nun aber die eigentliche Fragestellung der Arbeit umschlossen, auf die jetzt näher eingegangen werden soll. Denn der St. Ger. H. für das Deutsche Reich hat seiner Rechtsprechung einen anderen Begriff der Verf. Str. zugrunde gelegt. Vor allem ist er in der Frage nach der Parteifähigkeit in Verf. Str. zu einem von der hier vertretenen Ansicht völlig abweichenden Ergebnis gekommen. Im folgenden soll deshalb seine Rechtsprechung bezüglich der Frage, wer als Streitteil vor ihm auftreten kann, dargestellt und gewürdigt werden und dabei der gerade hervorgehobenen Fragestellung nach der tieferen Bedeutung dieser Rechtsprechung besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Der Staatsgerichtshof konnte bezüglich der Entscheidung der Frage, wer als Streitteil vor ihm auftreten könne, zwei Wege einschlagen. Er konnte seiner Tätigkeit einen scharfumrissenen, erschöpfenden Begriff der Verf. Str., und damit auch der Parteifähig-

---

[35]) Vgl. E. Kaufmann, Untersuchungsausschuß, S. 54—55.
[36]) Vgl. C. Schmitt, A. ö. R. Bd. 55, S. 229.

keit zugrundelegen, oder aber von Fall zu Fall über die Parteifähigkeit eine Entscheidung treffen. Der St. Ger. H. für das Deutsche Reich hat letzteren Weg beschritten und damit eine Fülle kasuistischen Materials geboten, das im folgenden auf der Grundlage der weiter oben gewonnenen theoretischen Ergebnisse erörtert werden soll. Dabei ist der Gang der Untersuchung so gedacht, daß die Rechtsprechung des St. Ger. H. bezüglich der Parteifähigkeit nach bestimmten Gruppen geordnet und zusammengefaßt werden soll, und daß dann aufsteigend von Fällen, in denen die Parteifähigkeit zweifellos nicht gegeben bzw. gegeben ist, die Fälle untersucht werden, wo die Rechtsprechung des St. Ger. H. zu den stärksten Bedenken Anlaß gibt.

I.

Der einzelne Staatsbürger.

Der St. Ger. H. hat sich über die Frage der Parteifähigkeit von einzelnen Staatsbürgern verschiedentlich ausgelassen. In der für die ganze spätere Entwicklung der Rechtsprechung des St. Ger. H. grundlegenden Entscheidung vom 12. Juli 21, in der erstmalig eine Fraktion für parteifähig erklärt wurde, hat der St. G. H. es noch dahingestellt sein lassen, ob auch einzelne Staatsbürger ihn anrufen könnten [1]). Dagegen hat er später in seiner Entscheidung vom 17. 12. in Sachen des Landesverbandes Hessen der Wirtschaftspartei und des Gaues Hessen der nationalsozialistischen Arbeiterpartei gegen Hessen [2]), der sich auch 7 Mitglieder der Wirtschaftspartei angeschlossen hatten, deren Aktivlegitimation verneint, ohne sich allerdings hierüber in dem entscheidenden Teile des Erkenntnisses auszusprechen. In späteren Entscheidungen ist die Frage der Parteifähigkeit einzelner Staatsbürger nur noch gestreift, da der St. G. H. sich prinzipaliter mit ihr nicht zu beschäftigen brauchte. So findet sich in der Entscheidung vom 17. 12. 27 in Sachen der Volksrechtspartei, Landesverband Hamburg, gegen Hamburg der kurze Hinweis, daß man politische Parteien in Wahlrechtsstreitigkeiten für aktiv legitimiert halten müsse, weil sonst den benachteiligten Wählern der verfassungsmäßige Rechtsschutz überhaupt fehlen würde, da man nicht so weit gehen könne, ihn dem einzelnen Staatsbürger zu gewähren [3]), und in der Entscheidung vom 7. 7. 28 in Sachen der unabhängigen sozialdemokratischen Partei Sachsens gegen Sachsen ist zutreffend ausgeführt, daß der St. G. H. unzweifelhaft nicht dazu berufen sei, an Stelle eines Reichsverwaltungsgerichts jedem Staatsbürger Rechtsschutzmöglichkeiten in öffentlichen Angelegenheiten zu gewähren [4]).

Die weiter oben vertretene Auffassung über die Parteifähigkeit einzelner Staatsbürger in Verf. Str. stimmt also mit der Rechtspre-

---

[1]) Vgl. Lammers und Simons, S. 363.

[2]) Vgl. ebenda, S. 330.

[3]) Vgl. ebenda, S. 345, und neuerdings RG. E. i. Z. Bd. 124 Anh. S. 47.

[4]) Vgl. Lammers und Simons, S. 311.

chung des Staatsgerichtshofes überein, so daß an dieser Stelle zu weiteren Erörterungen kein Anlaß mehr besteht.

II.

Träger unmittelbarer verfassungsmäßiger Gewalt.

Von den vielen Entscheidungen, die der St. G. H. in der kurzen Zeit seines Bestehens in Verf. Str. innerhalb eines Landes gefällt hat [5]), schwebten nur zwei zwischen höchsten unmittelbaren Staatsorganen.

Die erste erging am 12. Juli 1921 in Sachen des Senats in Bremen gegen die Bürgerschaft in Bremen [6]). Letztere hatte am 30. 7. 1920 mit einfacher Mehrheit ein Gesetz betr. Untersuchungsausschüsse beschlossen, nach dem diesen Befugnisse behördlicher und obrigkeitlicher Natur beigelegt worden waren. Dieses Gesetz hat der St. G. H. auf Antrag des Senats in Bremen für verfassungswidrig erklärt und entschieden:

> „Es wird festgestellt, daß der Beschluß der Bremischen Bürgerschaft vom 30. Juli 1920 über das Gesetz betreffend Untersuchungsausschüsse der Bürgerschaft mit der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 18. 5. 1920 in Widerspruch steht".

Der Staatsgerichtshof hat sich in seiner Entscheidung über die Frage nach der Parteifähigkeit nicht ausgelassen, obwohl er hier zum ersten Male mit einer Verf. Str. innerhalb eines Landes befaßt wurde. Aber da er sich eine Entscheidung über die Parteifähigkeit jeweils nach Lage der Sache vorbehalten wollte, wie sich aus seiner späteren Rechtsprechung ergibt, brauchte er auch in diesem Falle auf die Parteifähigkeit nicht einzugehen, da sie keinem Zweifel unterlag, sondern vielmehr, wie Dose mit Recht hervorhebt [7]), sich als Schulbeispiel einer echten Verf. Str. darstellt. Denn nach der Bremischen Verfassung vom 18. 5. 1920 steht der Bürgerschaft die Gesetzgebung, dem Senate dagegen die Regierung und Verwaltung zu, und wenn sich zwischen beiden ein Streit über die gegenseitigen verfassungsmäßigen Befugnisse entspinnt, liegt in der Tat eine echte Verf. Str. zwischen den unmittelbaren Trägern höchster verfassungsmäßiger Befugnisse vor, die zweifellos gemäß Art. 19 R. V. unter den Zuständigkeitsbereich des St. G. H. fällt.

Das gleiche gilt von der jüngst vom St. G. H. entschiedenen Streitigkeit in Sachen des Preuß. Staatsrates gegen das Preuß. Staatsministerium [8]) wegen Feststellung der verfassungsrechtlichen Unzulässigkeit einer auf Grund von Art. 55 der Preuß. Verfassung

---

[5]) Die letzte bekanntgewordene Entscheidung ist vom 4. 5. 1929, Reichsger. i. Z. Bd. 124 Anhang S. 1.

[6]) Vgl. Lammers und Simons, a. a. O. S. 379.

[7]) Vgl. Dose, Die Zuständigkeit des St. G. H. zur Entscheidung von Verf. Str., S. 78.

[8]) Vgl. RG. E. i. Z. Bd. 124, Anhang S. 19.

erlassenen Notverordnung vom 10. 10. 1927. Hier hat der St. G. H. treffend ausgeführt, daß sich seine Zuständigkeit aus Art. 19 R. V. ergebe, da die Frage, ob die verfassungsmäßigen Voraussetzungen für den Erlaß der Notverordnung vom 10. 10. 27 gegeben gewesen seien, eine Verf. Str. innerhalb Preußens sei und dort kein Gericht zu ihrer Entscheidung bestehe. Die Befugnis des Staatsrats, die Entscheidung der Frage zu betreiben, folge aus seiner Zuständigkeit zur Mitwirkung bei der Regelung des Gegenstandes der Notverordnung im Wege des Gesetzes [9]).

III.

Teile eines Parlaments.

Mit der gleichen Unbedingtheit wird man dagegen schwerlich die Parteifähigkeit von Teilen eines Parlaments in Verf. Str. vor dem Staatsgerichtshof bejahen können. Der Rechtsprechung, die der St. G. H. hier inauguriert hat, stehen schon erhebliche Bedenken entgegen. Um das klarer darlegen zu können, sollen die verschiedenen möglichen Fälle, in denen der St. G. H. Teile eines Parlaments als Partei in Verf. Str. zulassen würde oder bereits zugelassen hat, ins Auge gefaßt werden. Der St. G. H. hat zwar diese Fälle nicht besonders behandelt, sondern in seiner grundlegenden Entscheidung vom 12. 7. 1921 in Sachen der Landtagsfraktion des Landeswahlverbandes Braunschweig gegen das Braunschweigische Staatsministerium ausgesprochen, daß die Antragsteller schon in ihrer Eigenschaft als Angehörige des Landtages und einer Landtagsfraktion für legitimiert erachtet werden müßten, Verfassungsverletzungen der Mehrheit des Parlaments oder der Regierung auf dem in der Reichsverfassung bezeichneten Wege zu rügen [10]). An dieser Entscheidung hat der St. G. H. auch späterhin festgehalten und hat noch in seiner Entscheidung vom 12. 1. 1922 in Sachen der Fraktion der Bürgerpartei und des Bauernbundes im Württembergischen Landtag gegen den Württembergischen Landtag und den Freistaat Württemberg erneut ausgesprochen, daß unter besonderen Umständen auch Teile eines Landtags — Angehörige einer Landtagsfraktion bzw. einzelne Landtagsmitglieder — vor dem St. G. H. als Partei auftreten könnten [11]). Aus diesen Entscheidungen läßt sich aber ersehen, welche Stellung gegebenenfalls der St. G. H. bezüglich der Parteifähigkeit von Teilen eines Parlaments einnehmen würde.

Als äußerste Möglichkeit käme die Zulassung eines einzelnen Mitgliedes oder einzelner nicht fraktionsmäßig zusammengeschlossener Mitglieder eines Parlaments als Partei vor dem St. G. H. in Betracht. Nach den obigen Entscheidungen muß man damit rechnen, daß ihre Parteifähigkeit wenigstens „unter besonderen Umständen“ vom St. G. H. anerkannt werden würde [12]). Die Berechtigung hierzu

---

[9]) RG. E. i. Z. Bd. 124, Anhang S. 28—29.
[10]) Vgl. Lammers und Simons, S. 357.
[11]) Vgl. ebenda, S. 313.
[12]) Vgl. ebenda, S. 315.

läßt sich aber weder aus der Verfassung ableiten, noch sprechen andere Gründe für die Zulassung einzelner Abgeordneter als Streitteil vor dem St. G. H.

Es ist ein grundsätzlicher Unterschied, ob einem Organe als ganzem oder einzelnen seiner Mitglieder verfassungsmäßige Befugnisse beigelegt sind. Nach dem zur Zeit geltenden Recht hat aber der einzelne Abgeordnete in seiner Isoliertheit keine verfassungsmäßigen Befgunisse. Der einzelne Abgeordnete ist zwar Repräsentant des ganzen Staatsvolkes, und weil er Repräsentant und kein Vertreter ist[13]), würde es seiner Stellung widersprechen, wenn er innerhalb seines konkreten Zuständigkeitsbereiches nur Mandatar dritter Personen wäre und seine Entscheidungen nicht frei und unbeeinflußt treffen könnte[14]). Darum hat es einen tiefen Sinn, dem einzelnen Abgeordneten gegenüber den allgemeinen Freiheitsrechten des Individuums besondere Rechte verfassungsmäßig zu gewährleisten, die seine Unabhängigkeit sicherstellen sollen. So ist er z. B. an kein Mandat gebunden, er genießt das Recht der Immunität und hat ein privilegiertes Zeugnisverweigerungsrecht. Hierdurch wird aber nur seine eigene Freiheitssphäre erweitert, ohne daß ihm damit ein zusätzliches Recht auf unmittelbare Einflußnahme in staatlichen Angelegenheiten außerhalb der Parlamentsarbeit eingeräumt wäre. Ihm ist nirgendwo für sich eine Hüterstellung der Verfassung übertragen. Er soll und kann deshalb nur im Rahmen der Parlamentsarbeit, als Glied des Ganzen, sich zur Geltung bringen, wodurch seine Einflußnahme ermöglicht wird, aber gleichzeitig auch ihre Schranke findet.

Nach der ganzen Idee des Parlamentarismus kommt dem einzelnen Abgeordneten keine absolute Stellung zu, sondern er soll in der großen öffentlichen Diskussion, aus der durch Erörterung von Argument und Gegenargument sich das Richtige, das Vernünftige, das Wahre herausstellen soll, als Glied des ganzen Parlaments Anteil nehmen. Man würde die geistigen Grundlagen des Parlamentarismus unterhöhlen, wenn man den einzelnen Abgeordneten soweit verselbständigte, daß er sich außerhalb dieses Prozesses stellen könnte und durch Anrufung einer außerhalb des Parlaments liegenden Instanz seine Zwecke zu erreichen vermöchte. Sobald der einzelne Abgeordnete in der parlamentarischen Arbeit nur auf sich und seine eigene Einsicht gestellt wird, entfällt die Voraussetzung jeder parlamentarischen Arbeit, die ohne zweckbestimmte, g e m e i n s a m e Diskussion eben nicht denkbar ist. Wäre der einzelne Abgeordnete nur Vertreter bestimmter Interessen, und wäre das Parlament dementsprechend ein Platz, in dem Interessengegensätze ihren Austrag finden sollen, dann hätte allerdings eine öffentliche Diskussion für den einzelnen Abgeordneten keinen Sinn und noch weniger, von anderen Interessenten über sein eigenes Interesse im Wege der Abstimmung nach Mehrheitsgrundsätzen verfügen zu lassen.

---

[13]) Vgl. über den Unterschied G. Leibholz, Das Wesen der Repräsentation, S. 32 ff.

[14]) Vgl. ebenda, S. 73.

Hält man aber am parlamentarischen Repräsentativsystem fest — das haben die R. V. und die Länderverfassungen getan —, dann stehen dem einzelnen Abgeordneten über seine eigentlichen Befugnisse zur Mitarbeit im Parlament hinaus keine Rechte isoliert von dem übrigen Parlament zu, und er kann deshalb nicht als parteifähig in Verf. Str. anerkannt werden. Hiergegen könnte nur eingewendet werden, daß die oben gekennzeichnete geistige Grundlage des Parlamentarismus heute entfallen sei und mit ihr die Beweiskraft der ganzen Argumentation. Hierauf soll jedoch erst weiter unten bei der Behandlung der Parteifähigkeit von Fraktionen, wo das gleiche Problem auftaucht, eingegangen werden [15]).

Abgesehen von diesen prinzipiellen Bedenken liegt aber auch keine Notwendigkeit zur Ausdehnung der Parteifähigkeit in Verf. Str. auf einzelne Abgeordnete vor. Fälle offensichtlicher Verfassungsverletzungen werden in einem geordneten Staatswesen kaum vorkommen. Durch eine so weitgehende Klagebefugnis würde deshalb nur mißvergnügten Minderheiten Tür und Tor zu allen möglichen, das allgemeine Staatswohl gefährdenden Quertreibereien geöffnet, und die Fälle, in denen eine Mehrheit „im Bewußtsein nicht nur ihrer Macht, sondern auch ihrer Verantwortlichkeit sozusagen „durchhaut", würden seltener werden" [16]).

Im übrigen wäre in einem solchen Falle, in dem auf der einen Seite als Partei nur ein Abgeordneter stände, eine subsidiäre Gerichtsentscheidung von zweifelhaftem Wert. Denn wenn man den verantwortungsbelasteten höchsten Staatsorganen nicht mehr das Vertrauen zollen kann, daß sie ihren letzten Pflichten auch wirklich entsprechen, dann ist kaum anzunehmen, daß diese sich durch eine Entscheidung, die ja nur Rechtskraft zwischen ihnen und einem einzelnen Abgeordneten schafft, in ihrer Handlungsfreiheit sonderlich beeinträchtigt fühlen würden.

Von diesem Grundsatz gibt es nur eine Ausnahme. Fände sich in einer Verfassung eine Bestimmung, daß eine gültige Abstimmung nur durch Einstimmigkeit zustande kommen kann, dann müßte natürlich dem einzelnen verfassungswidrig überstimmten Abgeordneten gestattet werden, diese Abstimmung vor dem St. G. H. anzufechten, weil er dann für einen ganz bestimmten Fall Hüter und Wahrer der Verfassung wäre und ihm ein über seine gewöhnliche Stellung hinausreichendes Recht verfassungsmäßig gewährleistet wäre.

Würde der St. G. H. einzelne Abgeordnete als Partei in einer Verf. Str. zulassen, dann ist es verständlich, daß er vollends kein Bedenken trägt, die Parteifähigkeit in Verf. Str. auf Gruppen innerhalb des Parlaments auszudehnen. Tatsächlich hat auch der St. G. H. bisher schon in vielen Fällen Landtagsfraktionen und anderen Teilen eines Landtags Parteirollen verliehen und hierzu in der schon oben erwähnten Entscheidung vom 12. Juli 1921 [17]), nachdem er auf

---

[15]) Vgl. S. 85 ff.

[16]) Vgl. Anschütz, Auf dem 34. Deutschen Juristentag, S. 211.

[17]) Vgl. Lammers und Simons, S. 357 ff.

die geschichtliche Entwicklung des Problems eingegangen war, ausgeführt, daß an der unter der Herrschaft der a. R. V. maßgebenden Beschränkung der Verf. Str. auf Streitigkeiten zwischen Regierung und Volksvertretung heute nicht mehr festgehalten werden könne. Durch die im Art. 17 R. V. ausgesprochene Gewährleistung der Homogenität zwischen der R. V. und den Länderverfassungen müsse jedes Land eine freistaatliche Verfassung haben und bedürfe die Landesregierung des Vertrauens der Volksvertretung. Eine Verf. Str. wegen Bruches der Landesverfassung sei deshalb heute zwischen der Landesregierung und Landesvertretung kaum noch möglich, wohl aber ein solcher einer Landesregierung und der Minderheit der Volksvertretung. Der St. G. H. führt hierzu wörtlich aus:

> „Entweder wird die Verfassung geändert, ohne daß die erschwerenden Vorschriften über Verfassungsänderungen beachtet werden, oder die Verfassung wird nicht geändert, tatsächlich aber hinsichtlich einzelner Bestimmungen, z. B. hinsichtlich der Dauer der Landesvertretung außer Kraft gesetzt, damit die Mehrheit der Landesvertretung und die von ihr berufene Regierung möglichst lange im Besitz der politischen Macht bleiben. Wäre in solchen Fällen keine Abhilfe im Wege des Artikels 19 möglich, so müßte für die Minderheit der Landesvertretung und für die große Masse der Wähler derselbe Zustand der Rechtlosigkeit fortbestehen, dessen Beseitigung durch Schaffung eines Bundesgerichtes bzw. eines Staatsgerichtshofes schon seit den Zeiten des deutschen Bundes erstrebt wurde (vgl. Frankfurter Reichsverfassung v. 28. März 1849, § 126 ff.)."

Was zunächst die Verweisung auf die Frankfurter Reichsverfassung vom 28. 3. 1849 angeht, so ist der in diesem Zusammenhang damit verfolgte Zweck nicht ersichtlich, da der § 126 a. a. O. das Gegenteil der Auffassung des St. G. H. als richtig bestätigt. Denn nach dieser Bestimmung konnte damals eine Streitigkeit über die Gültigkeit und Auslegung der Landesverfassung nur zwischen der Landesregierung und Volksvertretung bestehen. Im übrigen müßte aber zur Klärung der ganzen Sachlage besser zwischen den verschiedenen, für ein Auftreten von Teilen einer Volksvertretung als Partei vor dem St. G. H. in Frage kommenden Möglichkeiten geschieden werden. Denn es kann entweder eine fest entschlossene Gruppe eines Parlaments, eine Fraktion, als Streitteil zugelassen werden, oder aber eine Minderheit eines Landtags bezüglich ihrer verfassungsmäßig gewährleisteten Minderheitsrechte, und diesem Falle war jener gleichzusetzen, wo bestimmten Ausschüssen eines Parlaments verfassungsmäßig ein genau umrissenes Aufgabenfeld überwiesen ist.

Die für die Zulassung der ersten der genannten Gruppen in der oben mitgeteilten Entscheidung des Staatsgerichtshofes angegebenen Gründe sind keineswegs schlüssig. Die kurzen lapidaren Sätze der Entscheidung, daß man Minderheiten eines Landtags heute einen Schutz deshalb gewähren müsse, weil sonst für sie der bisherige Zustand der Rechtlosigkeit fortbestehen würde, wären wohl zur Moti-

vierung eines politischen Anspruches am Platze, können aber für sich keine juristische Entscheidung tragen. In diesem allgemeinen Sinne wäre schließlich in jeder Körperschaft, die nicht einstimmig, sondern nach dem Mehrheitsprinzip ihre Entscheidungen zu fällen hat, die überstimmte Minderheit in einem Zustand hoffnungsloser Rechtlosigkeit. Die eigentliche Fragestellung liegt deshalb auf anderem Gebiete, ob man nämlich in solchen Fällen, solange man überhaupt an den Grundideen des Parlamentarismus festhält, von Rechtlosigkeit sprechen kann und Parlamentsminderheiten schützen soll.

Diese Frage ist von weitesttragender Bedeutung, weil durch die Stellungnahme zu ihr unsere Auffassung vom Wesen unserer heutigen Verfassung grundlegend berührt wird. Nach den ideellen Grundlagen des Parlaments soll dieses die Repräsentation des politisch geeinten Volkes bilden. Aus „dem wahrheitszeugenden Pro und Contra öffentlicher Diskussion" sollen seine Beschlüsse fließen [18]), die schon durch die Art ihres Zustandekommens eine gewisse Gewähr von Vernünftigkeit in sich tragen, und die, wie Sieyès es ausdrückt, das Ergebnis eines Drängens und Stoßens sind, bei dem sich die nützlichen und schädlichen Ansichten scheiden. Die einen sinken, die anderen bewegen sich fort, bis sie endlich alle gereinigt zu einer einheitlichen Meinung zusammenschmelzen [19]).

Damit das Parlament aber im eben beschriebenen Sinne funktionieren kann, muß als Voraussetzung die Unabhängigkeit des Abgeordneten von außerhalb des Parlaments liegenden Einflüssen, sei es der Wähler, sei es einer Partei, gegeben sein. Das hat u. a. dazu geführt, daß man diese Unabhängigkeit durch die verschiedensten Mittel sicherzustellen suchte [20]). Vor allem war man bestrebt, die Parteibildung in der Volksvertretung zu verhindern, und man hat sich geweigert, tatsächlich bestehende Abgeordnetenvereinigungen de jure anzuerkennen, weil man voraussah, „daß mit der Tolerierung und Legalisierung der Parteien die Freiheit und Unabhängigkeit der Abgeordneten aufs schwerste gefährdet würde" [21]). Allmählich hat sich aber angesichts des offenen Widerspruchs zwischen Recht und Wirklichkeit die Einstellung des Staates zu den Fraktionen wesentlich geändert. Es war nicht mehr möglich, sie einfach zu übersehen, weil sie zu stark geworden waren. So haben sie denn mittlerweile in den verschiedensten Geschäftsordnungen der Volksvertretung ihre Anerkennung gefunden.

Typisch ist für diese Entwicklung die Geschäftsordnung des Reichstags, die in ihren §§ 7 ff. das Recht der Fraktionen geregelt hat. Danach muß eine Fraktion mindestens 15 Mitglieder zählen, und ihre Reihenfolge bestimmt sich nach ihrer Stärke. Im Verhältnis zu ihrer Mitgliederzahl erhalten die Fraktionen Anteil an den

---

[18]) Vgl. Heinz Marr, Klasse und Partei, S. 13.

[19]) Zitiert nach Triepel: Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, S. 15.

[20]) Vgl. Triepel, ebenda, S. 16.

[21]) Vgl. Leibholz, a. a. O. S. 91.

Stellen des Aeltestenrates, des Vorstandes, der Ausschüsse, der Ausschußvorsitzendenund ihrer Stellvertreter; danach werden auch bei Wahlen im Reichstag und in den Ausschüssen ihre Vorschläge berücksichtigt.

Vor allem aber ist bedeutsam, daß sich die Tätigkeit der Abgeordneten heute fast nur noch im Rahmen einer Fraktion auswirken kann. Denn nach § 49 der Geschäftsordnung des Reichstags müssen z. B. Anträge von Mitgliedern des Reichstages von mindestens 15 Mitgliedern unterzeichnet sein, ebenfalls müssen Anfragen von 15 Mitgliedern gestellt werden, und Interpellationen müssen die Unterschrift von 30 Mitgliedern aufweisen.

Angesichts dieser veränderten Lage, durch die fraktionelle Vereinigungen von Abgeordneten eine Anerkennung erfahren haben, liegt der Gedanke nahe, sie auch sonst, wenn es sich nicht um geschäftsordnungsmäßige Angelegenheiten handelt, als Träger selbständiger Rechte anzusehen und ihnen in Konsequenz dieser Ansicht Klagebefugnisse vor dem St. G. H. einzuräumen. Trotzdem kann aber dieser Gedankengang nicht als richtig anerkannt werden.

Wenn in einer Geschäftsordnung einer vielhundertköpfigen Körperschaft im Interesse der Ermöglichung und Durchführung eines geordneten Geschäftsganges obige Bestimmungen Aufnahme finden, so ist der damit verfolgte Zweck von vornherein beschränkt, und es können nicht aus diesen gegenüber dem Grundcharakter eines Parlaments sich als Ausnahmebestimmungen darstellenden Vorschriften wiederum weitere Folgerungen gezogen werden, denn eine Ausnahmevorschrift duldet keine Verallgemeinerung, ganz abgesehen davon, daß die Bestimmungen sich nicht in der Verfassung, sondern der Geschäftsordnung finden und deren Rechtscharakter sehr umstritten ist. Es ist auch offenbar ein großer Unterschied, ob zu Geschäftsordnungszwecken oder bei sachlichen Angelegenheiten die Fraktionen anerkannt werden. Erstreckt sich die Anerkennung der Fraktionen auch auf letzteren Tatbestand, dann sind die Ergebnisse der Parlamentsarbeit nicht mehr der Ausfluß von Diskussionen, sondern von voraufgegangenen, meist geheimen Fraktionsberatungen. Damit ist aber auch die Einheit des Parlaments zugunsten dieser Vereinigungen gestört und seine eigentliche Grundlage verlassen.

Daß diese Entwicklung sich heute in der Wirklichkeit schon vollzogen hat, ist zu offenbar, als daß sie noch ernsthaft in Zweifel gezogen werden könnte. Die Fraktionen beherrschen das Parlament, und die Regierung ist weitgehend Mandatar von Fraktionskoalitionen geworden. Es hieße aber ebenfalls die Augen der Wirklichkeit verschießen, wenn man die Fraktionen für sich ohne die dahinterstehenden Parteiorganisationen betrachten wollte. Wie die Regierung von den Fraktionen, sind diese wiederum von den hinter ihnen stehenden Parteien abhängig. Werden deshalb die Fraktionen auch als Träger sachlicher Entscheidungsgewalt anerkannt, dann umschließt diese Anerkennung der Fraktionen auch die der hinter ihnen stehenden politischen Parteien.

Die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Fraktionen als Trägern eigener verfassungsmäßiger Befugnisse innerhalb eines Parlaments spitzt sich deshalb dahin zu, ob nach dem geltenden Verfassungsrecht ihre Anerkennung nicht dem Wesen des parlamentarischen Repräsentativsystems, für das sich ja Reichs- und Länderverfassungen entschieden haben, widerstreitet. Tatsächlich wird man die Antwort nicht umgehen können, daß nach den letzten Ideen, nach denen eine parlamentarische Repräsentativverfassung ausgerichtet ist, die verfassungsmäßige Anerkennung von Fraktionen, die ja de facto nur als Parteienausschüsse fungieren, ausgeschlossen sein muß.

Dieser Gegensatz zwischen normiertem Recht und Lebenswirklichkeit ist an sich nicht immer unüberbrückbar, denn, wie Carl Schmitt es ausdrückt, eine Institution ist nicht an ihre Ideologie gebunden, sondern fällt erst, wenn mit ihr auch ihre Vitalität, Substanz und Kraft geschwunden ist [22]). Der gleiche Gedanke findet sich auch bei Smend ausgesprochen. Es sei einfach der immanente und selbstverständliche Sinn der formulierten Verfassung, daß sie elastisch sei und ihr System sich gegebenenfalls von selbst ergänze und wandle [23]).

Eine solche Umdeutung von Verfassungsbestimmungen hat aber ihre Grenzen und ist jedenfalls dort unmöglich, wo nicht allgemeine, sondern ganz konkrete Regelungen einer Institution vorgenommen sind. Letzteres hat aber die Verfassung hinsichtlich des Repräsentativsystems getan. Von Repräsentation kann keine Rede mehr sein, wenn die verfassungsmäßig vorausgesetzte und auch gewährleistete freie Entscheidungsgewalt von dem einzelnen „Repräsentanten" auf irgend welche anonyme Parteiorganisation übergeht, und G. Leibholz hebt mit Recht hervor, daß ein solcher Konflikt mit der Rechtswirklichkeit vorliegt, wenn eine auf dem repräsentativ-parlamentarischen Regierungssystem beruhende Verfassung eine diesem System widerstreitende Struktur besitzt [24]).

Besteht aber zwischen dem repräsentativ-parlamentarischen System und einem Staate, in dem nicht bei dem Parlament als Ganzem, sondern bei Teilen von ihm die verfassungsmäßige Gewalt ruht, eine unlösbare Antinomie, dann darf keine richterliche Instanz bei einem ihrer Kognition unterstellten Tatbestand die Lebenswirklichkeit im Gegensatz zur Rechtswirklichkeit bejahen [25]), da jeder Richter unter, nicht über dem Rechte steht. Deshalb steht aber auch die Anerkennung der Parteifähigkeit von Fraktionen in Verf. Str. durch den St. G. H. mit dem geltenden Recht nicht im Einklang und läßt sich nur schwer aus Zweckmäßigkeitserwägungen heraus rechtfertigen.

---

[22]) Vgl. C. Schmitt, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 1923, S. 22 f.

[23]) Vgl. Smend, a. a. O. S. 79.

[24]) Vgl. G. Leibholz, a. a. O. S. 106.

[25]) Vgl. ebenda, S. 107.

Es soll natürlich nicht verkannt werden, daß Fälle denkbar sind, in denen es angebracht scheinen könnte, einer Fraktion eines Landtags ein Klagerecht vor dem St. G. H. einzuräumen. Deshalb könnte man schließlich auch die Ausdehnung der Parteifähigkeit durch die Praxis des St. G. H. auf Fraktionen eines Landtages als verfassungsrechtliche Gewohnheit gelten lassen [26]). Aber auch hier erhebt sich die schwierige Frage, ob es nicht letztlich ein Danaergeschenk wäre, das man dem Parlament bieten würde. Denn die Bedeutung des Parlaments liegt in der die staatliche Einheit integrierenden Wirkung seiner Arbeit. Bei der heute sich allgemein breitmachenden Tendenz, weniger politische Persönlichkeiten als Vertreter bestimmter Interessen ins Parlament zu schicken, würde man durch eine so weite Klagebefugnis einen erhöhten Anreiz zu einem Zusammenschluß gleichgerichteter Interessenvertreter innerhalb eines Parlamentes schaffen und dadurch andererseits einer solchen Gruppe eine Machtvollkommenheit beilegen, die sie leicht zum Schaden parlamentarischer Arbeit gebrauchen könnte. Denn es ist klar, daß für eine Gruppe von Interessenvertretern weniger Neigung zur Verständigung, zu integrierender Zusammenarbeit bestehen wird, wenn eine auch nur entfernte Möglichkeit vorhanden ist, auf anderem Wege volle Befriedigung ihrer Wünsche erhalten zu können. Es ist auch kaum anzunehmen, daß auf die Dauer eine solche Interessentengruppe von den ihr gewährten Rechten keinen Gebrauch machen würde. R. Thoma glaubt zwar, die integrierende Wirkung der Diskussion des liberalen Frühparlamentarismus durch die „schöpferische Diskussion der Fraktionszimmer, des Kabinetts, der interfraktionellen Besprechungen, der Erörterung mit Sachverständigen und Wirtschaftskreisen" ersetzt zu finden [27]). Diesen Glauben wird man aber kaum teilen können, denn während politische Gesinnung nach Ausgleich und Ordnung strebt und ihre letzte Zielsetzung deshalb, wie R. Smend treffend hervorhebt [28]), auf die Integrierung von Volk und Staat als Selbstzweck geht, suchen Interessen nur sich selbst durchzusetzen, und es ist geradezu undenkbar, daß aus dem Gegeneinander besonderer Interessen sich eine Einheit herausbilden könnte. Hier ist Kampf die Parole und Vernichtung des Gegeninteressenten letzter Zweck [29]).

Entschließt man sich aber trotz dieser Erwägungen dazu, Fraktionen durch die Verleihung von Parteifähigkeit in Verf. Str. verfassungsmäßige Rechte zu übertragen, so müßte man nur klarer sehen, daß man damit nicht nur einer Minderheit einen lange erstrebten Schutz gewährt, sondern daß man damit eine Entwicklung bejaht und vorantreibt, die dem Parlamente immer mehr seinen repräsentativen Charakter nimmt und es in eine berufsständische

---

[26]) Vgl. C. Schmitt, Verfassungslehre, S. 117.

[27]) Vgl. R. Thoma, Zur Ideologie des Parlamentarismus und der Diktatur, in Arch. f. Soz. Wiss. u. Soz. Politik, Bd. 53 S. 214.

[28]) Vgl. Smend, a. a. O. S. 38.

[29]) Vgl. Leibholz, a. a. O. S. 183.

Interessenvertretung umwandelt. Es hat heute allerdings den Anschein, als ob wir uns immer mehr diesem Zustand näherten. Daß aber gerade eine richterliche Instanz diese Entwicklung entgegen den Grundideen unseres parlamentarischen Verfassungssystems beschleunigen hilft, muß eigenartig erscheinen und zur Kritik herausfordern. Der St. G. H. stellt sich mit seiner weitherzigen Ausdehnung der Parteifähigkeit in Verf. Str. an die Spitze einer Entwicklung, an deren Ende nur die völlige Aushöhlung des parlamentarischen Repräsentativsystems stehen kann, und es erweist sich auch an dieser Stelle wieder der hochpolitische Charakter seiner Entscheidung und damit zugleich die hochpolitische Stellung des ganzen Staatsgerichtshofes.

Nur in zwei Fällen ist diese Gefahr ausgeschlossen. Wenn durch die Verfassung bestimmten Parlamentsminderheiten Rechte gewährt sind und es sich um deren Durchsetzung handelt, muß der Minderheit insoweit Parteifähigkeit vor dem St. G. H. zuerkannt werden. Denn dann ist durch die Begrenzung dieser Rechte ihrer uferlosen Ausweitung vorgebeugt und die Gewähr dafür gegeben, daß sie nur innerhalb des von der Verfassung zugelassenen Umfanges ausgeübt werden. Hier entfallen auch die oben näher dargelegten Bedenken gegen eine Parteifähigkeit, da die Verfassung selbst ausnahmsweise an diesen Minderheiten ein besonderes Interesse nimmt und ihnen in dem Prozeß staatlicher Integration eine besondere Stelle und ein bestimmtes Aufgabengebiet zuweist, womit ihre mögliche desintegrierende Wirkung aufgehoben wird.

Ein solches Recht wäre beispielsweise das Recht einer parlamentarischen Minderheit auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses. Würde einer Parlamentsminderheit dieses Recht von der Mehrheit bestritten, müßte erstere im Wege der Klage ihr Recht vor dem St. G. H. zur Durchsetzung bringen können. Als Gegenpartei wäre dann die Parlamentsmehrheit anzusehen.

Aus der bisherigen Rechtsprechung des St. G. H. sind zwei dieser Fälle bekannt geworden, und zwar die Verf. Str. in Sachen der Fraktion der Volkspartei und des Bauernbundes im Württembergischen Landtag gegen den Württembergischen Landtag und den Freistaat Württemberg [30]) und die in Sachen von 12 Abgeordneten des Braunschweigischen Landtags gegen den Braunschweigischen Landtag und das Braunschweigische Staatsministerium [31]). Der St. G. H. hat in beiden Entscheidungen die Parteifähigkeit bejaht und sich zur Begründung auf die Entscheidung vom 12. 7. 21 [32]), die Landtagsfraktionen allgemein für parteifähig erklärte, bezogen, ohne die Besonderheit obiger zwei Fälle in Betracht zu ziehen, wozu allerdings nach der zuletzt zitierten weitergehenden Entscheidung kein Anlaß vorlag.

Ein weiterer möglicher Fall einer Verf. Str. wäre der, daß bestimmten Parlamentsausschüssen, wie z. B. in Preußen dem Stän-

[30]) Vgl. Lammers und Simons, S. 313.
[31]) Vgl. ebenda, S. 370.
[32]) Vgl. ebenda, S. 357.

digen Ausschuß, besondere Rechte eingeräumt wären. Hiermit hat sich der St. G. H. bisher noch nicht befassen müssen. Gegen deren Zulassung als Partei wären aber aus den gleichen wie oben dargelegten Gründen keine Bedenken zu erheben.

IV.

Politische Parteien.

Der St. G. H. hat seine Zuständigkeit über die gerade geschilderten Fälle hinaus ausgedehnt und hat auch im Parlament nicht vertretenen politischen Parteien Parteifähigkeit in Verf. Str. zuerkannt. Dadurch hat die Rechtsprechung des St. G. H. eine ganz neue Bedeutung bekommen. Die ersten Entscheidungen in dieser Richtung ergingen am 17. Dezember 1927 in Sachen der Aufwertungs- und Volksrechtspartei, Landesverband Mecklenburg-Strelitz, gegen Mecklenburg-Strelitz [33]), in Sachen der Volksrechtspartei, Landesverband Hamburg gegen Hamburg [34]) und in Sachen des Landesverbandes Hessen der Wirtschaftspartei und des Gaues Hessen der Nationalsozialistischen Arbeiterpartei gegen Hessen [35]). In allen drei Fällen erstrebten die Antragsteller die Ungültigkeitserklärung von landesgesetzlichen Wahlbestimmungen, nach denen die Wahlvorschläge von einer bestimmten Anzahl von Wählern zu unterzeichnen seien und eine Partei zur Wahlbewerbung nur zugelassen werde, wenn sie gleichzeitig mit der Einreichung der Wahlvorschläge bei dem Landeswahlleiter eine bestimmte Summe Geldes einzahle, die zugunsten der Staatskasse verfalle, wenn es die junge Parteigruppe nicht wenigstens zu einem Sitze in der Volksvertretung bringe. Parteien, die schon in einem früheren Parlament vertreten waren, waren von diesen Vorschriften ausgenommen. Der St. G. H. hat festgestellt, daß diese Bestimmungen gegen die R. V., gegen den Grundsatz der allgemeinen, gleichen und geheimen Wahl verstießen. Im Zusammenhang der vorliegenden Untersuchung interessiert aber nicht die Entscheidung in der Sache, als vielmehr die Begründung, mit der der St. G. H. die Fähigkeit dieser Partei, sich mit Anträgen an ihn zu wenden, bejaht hat, und die in den drei Entscheidungen fast wörtlich übereinstimmt. Wegen ihrer großen Bedeutung für die weitere Untersuchung soll deshalb im folgenden die Begründung des St. G. H. für die Parteifähigkeit in Sachen der Aufwertungs- und Volksrechtspartei, Landesverband Mecklenburg-Strelitz gegen Mecklenburg-Strelitz wörtlich wiedergegeben werden. Der St. G. H. hat ausgeführt:

„Eine Verf. Str. innerhalb eines Landes setzt weiter voraus, daß die streitenden Parteien zur Führung einer Verf. Str. im Sinne des Art. 19 der R. V. berufen sind. Für das Land Mecklenburg-Strelitz bedarf das keiner weiteren Darlegung. Aber auch dem Antragsteller, dem Landesverband Mecklenburg-

---

[33]) Vgl. Lammers und Simons, S. 398.
[34]) Vgl. ebenda, S. 341.
[35]) Vgl. ebenda, S. 330.

Strelitz der Aufwertungs- und Volksrechtspartei, muß die Parteifähigkeit für den gegenwärtigen Streit zugesprochen werden. Nach der Rechtsprechung des St. G. H. können parlamentarische Fraktionen als Streitteile in einem Verfahren vor ihm auftreten. — Die Erwägungen, die zu ihrer Zulassung geführt haben, treffen allerdings auf die politischen Parteien nicht ohne weiteres zu. Denn wenn auch die Fraktionen Teile dieser Parteien sind, und zwar gerade diejenigen Teile, die die größte Wirksamkeit zur Förderung der Parteiziele entfalten, so sind sie doch nicht wegen ihrer Zugehörigkeit zu den politischen Parteien zur Betreibung von Verf. Str. befugt. Ihre Parteifähigkeit in derartigen Streitigkeiten beruht vielmehr darauf, daß sie der Volksvertretung angehören und in ihr zur Teilnahme an der staatlichen Willensbildung berufen sind. Die Volksvertretungen der neuzeitlichen Verfassungen setzen aber das Vorhandensein von Parteien voraus. Die Durchführung der Wahlen für die Volksvertretungen ist ohne sie nicht denkbar. Ganz besonders gilt das bei der durch die R. V. (Art. 17) auch für die Wahlen zu den Volksvertretungen der Länder eingeführten Verhältniswahl. Sie ist ohne die Mitwirkung von organisierten Parteien überhaupt unmöglich. Mit ihnen rechnete auch die das Verhältnis-Wahlverfahren näher regelnde Gesetzgebung. So bestimmt z. B. § 25 des Reichswahlgesetzes vom 6. März 1924 (R. G. Bl. I S. 159), daß die amtlichen Stimmzettel die zugelassenen Kreiswahlvorschläge unter Angabe der Partei enthalten. Um diese Angabe zu ermöglichen, schreibt § 49 Abs. 2 der Reichsstimmordnung vom 14. 3. 1924 (R. G. Bl. Bd. I S. 174) vor, daß in den Wahlvorschlägen die Partei der Bewerber angegeben werden soll. Entspechende Vorschriften enthalten für Mecklenburg-Strelitz § 8 Abs. 2 u. § 10 des Landeswahlgesetzes, wenigstens in der Fassung, die ihnen die Verordnung vom 5. Mai 1927 unter II und III gibt, nur mit der Abweichung, daß sie die Angabe einer Partei oder Gruppe vorsehen (vgl. auch §§ 25 und 26 der Mecklenburg-Strelitzschen Landtagswahlordnung vom 8. 2. 1919 in der ihnen durch Nr. 2 und 3 der Bekanntmachung vom 5. Mai 1927 Amtl. Anz. S. 268 gegebenen Fassung). Aus dieser gesetzlich anerkannten engen Beziehung der Parteien zum Verhältnis-Wahlverfahren und aus dem großen Interesse, das sie berechtigterweise an ihm haben, muß die Folgerung gezogen werden, daß sich die politischen Parteien in Verfassungsstreitigkeiten, die das Wahlrecht zum Gegenstand haben, mit Anträgen an den St. G. H. wenden dürfen. Wollte man in solchen Fällen nur den Fraktionen die Parteifähigkeit zuerkennen, so würde es gerade dann, wenn die Wahl des Landtags und damit die Bildung der Fraktionen auf dem in seiner Rechtsgültigkeit bestrittenen Wahlrecht beruht, leicht möglich sein, daß eine Fraktion, die an der Klärung der Wahlrechtstreitfrage ein Interesse nähme, überhaupt nicht vorhanden wäre. Den benachteiligten Wählern würde dann der verfassungsmäßige Rechtsschutz überhaupt fehlen, da man nicht

so weit gehen kann, ihn dem einzelnen Staatsbürger zu gewähren. Es erweist sich deshalb als notwendig, ihn den politischen Parteien nicht vorzuenthalten. Dabei bedarf es für den vorliegenden Fall keiner Erörterung, ob sie auch in Verfassungsstreitigkeiten anderer Art zugelassen werden müssen. Hier liegt eine Wahlrechtstreitigkeit vor, die nach dem Gesagten von einer politischen Partei betrieben werden kann" [36]).

Der St. G. H. hat mit dieser Entscheidung Neuland betreten. Es gilt deshalb zunächst, den Umfang ihrer Geltung herauszustellen. Aus den oben mitgeteilten Schlußsätzen der Entscheidung geht hervor, daß der St. G. H. politischen Parteien nicht schlechthin Parteifähigkeit verleihen wollte, sondern vorerst nur in solchen Streitigkeiten, die es mit dem Wahlrecht zu einem Landtage zu tun haben, und daß er sich für andere Fälle seine Stellungnahme noch vorbehalten wollte. An diesem Grundsatz hat der St. G. H. auch später festgehalten. Er hat erst neuerdings in der verfassungsrechtlichen Streitsache der Waldeckischen Wirtschaftspartei gegen 1. das Land Waldeck und 2. die Waldeckische Landesvertretung wieder ausgesprochen, daß es nicht angängig sei, politische Parteien in anderen als Wahlrechtstreitigkeiten vor dem St. G. H. auftreten zu lassen, und hat dementsprechend auch die Aktivlegitimation des Antragstellers für Anträge, die nicht auf Wahlrechtstreitigkeiten bezogen waren, verneint [37]).

Deshalb ist aber die Tragweite der Entscheidung nicht geringer zu bemessen. Bei Wahlrechtstreitigkeiten kann es sich einmal nur um die Gültigkeit oder Ungültigkeit von Wahlgesetzen handeln. Es sind aber darüber hinaus viele Fälle denkbar, wo sich erst im Anschluß an eine solche Entscheidung weitere und zugleich ernsthaftere Streitigkeiten entfalten können, etwa, wenn die verklagte Gegenpartei sich weigern würde, die Folgerungen aus der festgestellten Ungültigkeit eines Wahlgesetzes zu ziehen, und beispielsweise jetzt beantragt würde, eine vorgenommene Landtagswahl für ungültig zu erklären oder festzustellen, daß ein Landtag in seiner gegenwärtigen Zusammensetzung zu Unrecht besteht und die von ihm gefaßten Beschlüsse der Wirksamkeit entbehren [38]). Im ersteren Falle könnten bestehende Mehrheitsverhältnisse innerhalb eines Parlaments grundlegend verändert werden. Man denke z. B. an die augenblickliche Lage in Preußen, wo eine auch nur kleine Veränderung in den Mehrheitsverhältnissen Landtages mit viel Wahrscheinlichkeit einen Wechsel in der Regierung im Gefolge haben würde. Im zweiten Falle könnte eine politisch höchst unerwünschte Verwirrung und Beunruhigung ins staatliche Leben ge-

---

[36]) Vgl. Lammers und Simons, S. 402/403.

[37]) R. G. E. i. Z. Bd. 124 S. 47.

[38]) Vgl. hierzu die Streitsache der sozialdemokratischen Fraktion des Landtags gegen das Land Sachsen, in der die Wahlen vom 31. 10. 26 für ungültig erklärt wurden (R. G. E. i. Z. Bd. 123 Anhang S. 13 ff.). Eine gleiche Streitigkeit müßten nach der bisherigen Rechtspr. d. St. G. H. auch pol. Parteien anhängig machen können.

tragen werden und eine große Unsicherheit darüber entstehen, was nun eigentlich rechtens ist und was nicht. So engbegrenzt deshalb auch die Folgen dieser Entscheidung zunächst scheinen mögen, so ergibt sich doch bei näherer Betrachtung, daß sie geradezu als umwälzender Schritt betrachtet und ihre Folgen nicht ernst genug abgewogen werden können, zumal wenn man bedenkt, daß der St. G. H. für das Deutsche Reich ein Gericht ist, „das über verfassungsrechtliche Streitigkeiten nach Rechtsgrundsätzen zu entscheiden hat und die Ergebnisse, zu denen er auf Grund des von ihm anzuwendenden objektiven Rechts gelangt, auszusprechen hat, ohne die politischen Folgen seines Spruches in Betracht ziehen zu dürfen“ [39]), so daß keine Möglichkeit für ihn besteht, politisch unerwünschte Ergebnisse gegebenenfalls korrigieren zu können.

Angesichts der weitreichenden Bedeutung dieser Entscheidung bestätigt sich auch die Richtigkeit der weiter oben entwickelten Ansicht, daß der St. G. H. in hohem Maße politische und keine reinen Rechsentscheidungen fällt, denn in Art. 19 der R. V. ist nur von Verf. Str. die Rede, und diesem Begriff wird hier durch die Rechtsprechung des St. G. H. eine Deutung gegeben, von der man mindestens zweifeln kann, ob sie im Sinne des Verfassungsgesetzgebers liegt. Jedenfalls aber ist durch die Entscheidung des St. G. H. einem weiten Begriffe ein noch weiterer Inhalt gegeben. Die bedeutsame Frage nach der Parteifähigkeit politischer Parteien vor dem St. G. H. ist nicht durch Anwendung des Verfassungsgesetzes beantwortet, sondern dessen Inhalt selbst ist maßgeblich festgestellt worden. Das ist aber in der Sache keine reine Justiz mehr [40]).

Dabei muß auch hier, wie bei der Untersuchung über die Parteifähigkeit von Fraktionen, hervorgehoben werden, daß die vom St. G. H. in dieser Hinsicht gegebene Begründung, nach den letzten Grundsätzen unseres Verfassungslebens gewertet, nicht unbedingt überzeugend ist. Dem St. G. H. ist zwar darin beizupflichten, daß er mit dem jahrzehntelang geübten Versteckspielen mit der Tätigkeit der Parteien aufgeräumt hat, die heute in der Tat, wo auch schon die das Verhältnis-Wahlverfahren näher regelnde Gesetzgebung mit ihrem Bestehen rechnet und die Parteien damit zu einem gesetzlich anerkannten Status gelangt sind, nicht mehr am Platze gewesen wäre. Nicht zwingend sind aber die Ausführungen des St. G. H. insoweit, als er aus der Tatsache, daß das Reichswahlgesetz und die Reichsstimmordnung und in Uebereinstimmung mit ihnen verschiedene Landtagswahlgesetze oder Wahlordnungen sich zur Durchführung der Wahlen auf die vorhandenen Parteien stützen

---

[39]) Vgl. Lammers und Simons, a. a. O. S. 352.

[40]) Dieses bestätigen auch die Ausführungen des St. G. H. in der in R. G. E. i. Z. Bd. 123 Anhang 1 mitgeteilten Entscheidung, in der gesagt ist: „Denn die wirkliche Tragweite des Artikels 19, der auch bei Beratung der R. V. von der Reichsregierung ausschließlich auf Streitigkeiten zwischen der Regierung und der Volksvertretung eines Landes bezogen wurde, stand damals noch nicht fest und ist erst später durch die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes geklärt worden“ (vgl. ebenda S. 9).

und auf ihre Mitwirkung rechnen, die Folgerung zieht, daß wegen dieser gesetzlich anerkannt engen Beziehungen der Parteien zum Verhältnis-Wahlverfahren und des großen Interesses wegen, das sie berechtigterweise an ihm nehmen, die politischen Parteien in Verf. Str., die das Wahlrecht zum Gegenstande haben, sich mit Anträgen an den St. G. H. wenden könnten. Denn es kommt doch sehr darauf an, mit welchen Aufgaben die Parteien vom Staate betraut sind, und ob wirklich deren Interesse an ihrer Erledigung im Sinne der Verfassung als so schutzwürdig bezeichnet werden kann, daß sich die Zuerkennung einer Klagebefugnis an sie vor dem St. G. H. auch wirklich rechtfertigen ließe. Mit der einfachen Feststellung, daß die politischen Parteien aus ihrer engen Beziehung zu dem Verhältnis-Wahlverfahren ein berechtigtes Interesse an ihm nehmen, ist deshalb die Frage nicht erschöpft, sondern es hätte ausgeführt werden müssen, weshalb sich nach unserem Verfassungsrecht ihr Verlangen, als Parteien zugelassen zu werden, als berechtigt darstellt.

Bei eingehender Untersuchung stellt sich aber heraus, daß trotz des engen Verhältnisses, in dem heute die Parteien zu dem Verhältnis-Wahlverfahren stehen, ihr Verlangen, als Partei vor dem St. G. H. zugelassen zu werden, nicht als berechtigt anerkannt werden kann.

Das könnte es nur in dem Falle sein, wenn der Nachweis gelänge, daß nach der konkreten staatsrechtlichen Situation innerhalb des Deutschen Reiches und der Länder der Parteienstaat so weit schon Wirklichkeit geworden wäre, daß man mit Recht von einer staatsorganschaftlichen Stellung der Parteien und ihrer Einbeziebung in das staatliche Funktionensystem sprechen könnte. Soll aber diese Frage einer Erklärung entgegengeführt werden, dann muß man zwischen einer rechtlichen und einer mehr soziologischen Betrachtungsweise einen scharfen Trennungsstrich machen und unterscheiden, „ob man die Dinge vom Standpunkt des formalen Rechts oder nach den Gesichtspunkten politischer Dynamik beurteilen will“ [41]). Je nachdem, welchen Ausgangspunkt man wählt, wird die schließliche Stellungnahme verschieden ausfallen müssen. Es ist aber klar, daß im Rahmen dieser Arbeit und für die Argumentation einer rechtlichen Instanz nur eine Orientierung nach letzten rechtlichen Gesichtspunkten maßgebend sein darf.

Diese Unterscheidung rechtlicher und soziologischer Betrachtung ist aber in den grundlegenden Entscheidungen des St. G. H. über die Parteifähigkeit politischer Parteien vor dem St. G. H. nicht gemacht worden. Es hat vielmehr den Anschein, als wenn der St. G. H. es bei seiner Entscheidung auf die Macht, die tatsächlich heute keiner Partei mehr bestritten werden kann, abgestellt habe und nicht genügend die Gegensätzlichkeit einer Verfassung, die sich zugunsten eines parlamentarischen Repräsentativsystems entschieden hat, zu einer Verfassung, die den Parteien die staatliche Macht überträgt, berücksichtigt habe.

---

[41]) Vgl. Triepel, a. a. O. S. 29.

Es hieße natürlich, die augenblickliche politische Situation vollkommen verkennen, wenn man übersähe, daß die letzten Ideen, nach denen das parlamentarische Repräsentativsystem ausgerichtet ist, immer mehr ausgehöhlt werden. Diese Entwicklung ist durch die Einführung des Verhältnis-Wahlrechts in die R. V. und die Länderverfassungen beschleunigt worden. Dadurch ist die unmittelbare Fühlungnahme zwischen Abgeordneten und Wählern immer mehr in den Hintergrund getreten, und in den Vordergrund haben sich Parteiprogramme, oder in optimistischer Deutung auch Ideen [42]), geschoben, die nur noch schlecht den dahinterstehenden bürokratischen Parteiapparat verdecken können und vor allem die anonymen Mächte, nach deren Anweisungen er sich zu bewegen hat. Der Wähler wählt nicht mehr die Persönlichkeiten seines Vertrauens, sondern die ihm von der Partei ohne sein Zutun auf einer Liste präsentierten Namen. Mit dieser Entwicklung hat der Einzelwähler natürlich an Bedeutung verloren, und nicht nur er allein. Denn auch der Parteikandidat ist damit zur bloßen Statistenfigur herabgesunken [43]) und Funktionär einer Partei geworden, und der Einfluß, den ehemals Wähler und Gewählte ausüben konnten, ist auf die Partei übergegangen.

Diese ganze Entwicklung ist wohl am treffendsten von Oswald Spengler mit folgenden Worten gekennzeichnet: „Die deutsche Verfassung von 1919, also schon an der Schwelle der absteigenden Demokratie entstanden, enthält in aller Naivität eine Diktatur der Parteimaschinen, die sich selbst alle Rechte übertragen haben und niemandem ernsthaft verantwortlich sind. Die berüchtigte Verhältniswahl und die Reichsliste sichern ihm die Selbstergänzung. Statt der Rechte des „Volkes", wie sie die Verfassung von 1848 der Idee nach enthielt, gibt es nur noch solche der Parteien, was harmlos klingt, aber den Cäsarismus der Organisation in sich schließt" [44]).

An dieser Entwicklung ist auch die das Verhältnis-Wahlverfahren näher regelnde Gesetzgebung, wie der St. G. H. mit Recht hervorgehoben hat, nicht vorübergegangen. Nach dem Wahlgesetz vom Jahre 1920 wurde die Angabe einer Partei auf dem Stimmzettel nicht beachtet; nach der Aenderung des Wahlgesetzes im Jahre 1922 konnte dagegen der Stimmzettel schon an Stelle der Namen oder neben den Namen die Angabe der Partei enthalten, während neuerdings die Stimmzettel die Partei enthalten müssen und nur die vier ersten Kandidaten mit Namen genannt werden dürfen [45]). Mit diesem Vormarsch haben die Parteien sich aber noch nicht zufrieden gegeben, sondern haben sich in den eroberten Plätzen wohnlich eingerichtet und ihre Macht verbreitert und befestigt. Das Parlament von ehemals, in dem die Träger von Bildung und Besitz die politische Einheit des Volkes repräsentierten, ist in Wirklichkeit zu einer Vertretung der im Staate tätigen politischen Parteien ge-

[42]) Vgl. C. Schmitt, Verfassungslehre, S. 326.

[43]) Vgl. Triepel, a. a. O. S. 25.

[44]) Vgl. Oswald Spengler, Der Untergang des Abendlandes, Bd. 2 S. 568 Anm. 3.

[45]) Vgl. Triepel, a. a. O. S. 25.

worden. Da auf der anderen Seite heute das Parlament die ausschlaggebende Macht in sich vereinigt und die jeweilige Regierung weniger diesen Namen als den eines abhängigen Ausschusses des Parlamentes verdient, kann man mit einer gewissen Berechtigung davon sprechen, „daß der deutsche Parteienstaat Wirklichkeit geworden ist" [46]).

Es wäre aber falsch, den Begriff „Parteienstaat" in diese Untersuchung einzuschalten, ohne erst zuvor seinen Inhalt umschrieben zu haben. Im weiteren allgemeinen Sinne kann man wohl einen Staat mit der oben näher gekennzeichneten Verfassung als „Parteienstaat" bezeichnen, wenn man damit nur die Tatsache von der überragenden politischen Bedeutung der Parteien betonen will. Diese Bezeichnung als Charakterisierung eines Staates ist aber dann nicht am Platze, wenn man dem Begriffe den Sinn zugrunde legt, der bei einer juristischen Betrachtungsweise der allein mögliche ist, daß man nämlich von Parteienstaaten nur dann sprechen kann, wenn die Parteien zu Staatsorganen geworden und in das Funktionensystem staatlicher Machtverteilung verfassungsmäßig einbezogen sind. Im letzteren Sinne sind die Parteien heute ganz zweifellos noch keine Staatsorgane und somit der Staat selbst noch kein Parteienstaat geworden, und er wird es vor allem solange nicht werden können, solange am System der parlamentarischen Repräsentativverfassung formal festgehalten wird [47]).

Die Parteien sind zwar heute gesetzlich anerkannt, und es sind ihnen, jedenfalls was das Wahlverfahren anbelangt, gewisse Zuständigkeiten übertragen worden. Aber es darf doch hierbei nicht übersehen werden, daß sich ihr enges Verhältnis zum Verhältnis-Wahlverfahren jedenfalls nach den zurzeit geltenden positiven Bestimmungen in einer Betrauung mit Zuständigkeiten rein technischer Bedeutung erschöpft, und daß deshalb aus diesem engen Verhältnis ihr Charakter als Staatsorgan nicht hergeleitet werden kann. Denn ein Staatsorgan kann nur eine Person oder Gruppe sein, deren Wille verfassungsgemäß als Wille des Staates zu gelten hat. Soweit ist die Verfassung aber nicht gegangen. Man kann natürlich in einem weiteren Sinne von Staatsorgan sprechen und hierunter alle Personen oder Gruppen verstehen, denen irgendwo und irgendwie die Wahrnehmung von Aufgaben übertragen ist, an deren Erledigung der Staat ein besonderes Interesse nimmt. Damit wird dieser Begriff aber seines eigentlichen juristischen Inhaltes beraubt, und man müßte in letzter konsequenter Durchführung dieses Gedankens schließlich das ganze Volk in einer Demokratie als eine große Bürokratie ansehen und insoweit auch jeden einzelnen Staatsbürger Staatsorgan sein lassen und ihm zugleich damit staatsorganschaftliche Pflichten aufbürden und Rechte gewähren. Es ist aber klar, daß damit der ganze Begriff für eine konkrete verfassungstheoretische Darstellung vollständig entwertet werden würde.

---

[46]) Vgl. Otto Koellreutter, Die politischen Parteien, S. 86.

[47]) Vgl. Triepel, a. a. O. S. 29 und 31.

Besteht somit der Parteienstaat heute der Rechtswirklichkeit nach zweifellos noch nicht, und ist es richtig, daß die R. V. und die Länderverfassungen trotz der teilweise entgegenlaufenden tatsächlichen Entwicklung an dem System der parlamentarischen Repräsentativverfassung festgehalten haben und haben festhalten wollen, und steht die Repräsentativverfassung in unlösbarer Antinomie der des Parteienstaates gegenüber, dann kann die Zulassung von politischen Parteien als Streitteilen vor dem St. G. H. aus dem Wesen der geltenden Verfassung nicht gefolgert werden, selbst dann oder sogar gerade dann nicht, wenn es sich um Wahlrechtstreitigkeiten handelt. Gewiß, Rechtswirklichkeit und Leben sind Gegensätze geworden. Solange aber der Staatsgerichtshof Rechtsinstanz bleiben will, kann er in diesem Kollisionsfalle seine Entscheidung nur nach den letzten Richtlinien des Verfassungsrechts fällen, selbst dann, wenn deren praktische Geltung mittlerweile recht problematisch geworden ist.

Der St. G. H. ist zwar anders verfahren und hat auch politische Parteien als berechtigte Streitteile in Verf. Str. anerkannt. Das läuft aber letzten Endes darauf hinaus, einer mit dem geltenden positiven Recht nicht im Einklange stehenden Entwicklung zur Durchsetzung zu verhelfen und einer künftigen politischen Entwicklung Richtung und Ziel zu weisen. Wenn demgegenüber auch der St. G. H. annimmt, zu seinen Ergebnissen nur auf Grund des von ihm anzuwendenden objektiven Rechts zu gelangen [48]), so kann man dieses angesichts der widersprechenden Wirklichkeit nicht gelten lassen und muß feststellen, daß auch der St. G. H. nicht der jeder Verfassungsgerichtsbarkeit immanenten Konsequenz, hochpolitische Instanz zu werden, entgangen ist. Diese Tatsache durch die Fiktion, nur Rechtsentscheidungen zu fällen, aufrecht erhalten zu können, wird in dem gleichen Maße schwieriger werden, als die Inanspruchnahme des St. G. H., wie in den letzten Jahren, wachsen wird. Dann wird auch der letzten Interessentenvereinigung aufgegangen sein, welche Möglichkeiten politischer Einflußnahme sich hier für sie eröffnen.

Hierauf kann in diesem Zusammenhange gar nicht nachdrücklich genug hingewiesen werden. Denn die politischen Parteien von heute sind nicht mehr auf freier Werbung beruhende Vergesellschaftungen [49]), sondern sie sind heute schon in weitgehendem Maße von den klassenmäßigen Organisationen durchfressen worden. Diese Entwicklung hat sich gleichzeitig mit dem Niedergang der freien Privatwirtschaft und dem Glaubensschwund gegenüber der liberalen Idee von der Harmonie der Interessen der wirtschaftenden Subjekte durchgesetzt. Als sich hüben und drüben interessenmäßig zusammengesetzte Berufskampfverbände gebildet hatten, dauerte es nicht mehr lange, bis man zur Durchsetzung seiner wirtschaftlichen Ansprüche mit begehrlichen Blicken nach der politischen

---

[48]) Lammers und Simons, S. 352.
[49]) Vgl. Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft.

Macht schielte und zu ihrer Eroberung schritt. Die politische Ideologie der Parteien wurde von der Interessentenideologie abgelöst, und das Interesse stellte die Idee in den Schatten, denn langsam gelang es den Interessentenorganisationen, sich in die bestehenden Parteiorganisationen einzuschalten. Dieser Vorgang hat lange vor dem Kriege begonnen und ist später durch die wirtschaftlichen Nöte der Nachkriegszeit in beschleunigtem Maße fortgeführt worden. Schon im Jahre 1912 hat Lederer in einem interessanten Aufsatz auf diesen Vorgang mit folgenden treffenden Worten hingewiesen: „So haben sich die einzelnen Interessentenorganisationen immer deutlicher bestimmten Parteien koordiniert, und wie heute kaum mehr eine Interessentenorganisation denkbar ist, welche nicht zu politischen Parteien Fühlung hat und deren öffentliche Wirksamkeit zu beeinflussen sucht, so ist umgekehrt auch kaum mehr eine politische Partei denkbar, deren Wähler nicht auch Interessentenorganisationen nähergebracht werden und mit ihnen enger verbunden sind. Jeder, der das öffentliche Leben beobachtet, muß die immer mehr präponderante Stellung dieser Organisationen erkennen, muß erkennen, wie die Macht der politischen Parteien immer mehr eingeschränkt wird, wie in den Aktionen der politischen Parteien neben den politischen immer mehr die hinter der Partei stehenden Interessen prävalieren, muß sehen, wie die Aeußerungen der offiziellen Interessentenorganisationen den Parteien und Kandidaten gegenüber immer mehr den ihnen ursprünglich zukommenden Charakter der unverbindlichen Meinungsäußerung verlieren, wie die Kandidaten bzw. Abgeordneten zu Mandataren der Interessentenorganisationen werden“ [50]).

Ein Blick auf die vielen deutschen Parteien, teilweise sogar schon ihre Firmierung, bestätigt ja die Richtigkeit dieser Beobachtung. Insbesondere ist es ja auch interessant, daß gerade von den politischen Parteien, deren wirtschaftliche Interessen nur gerade noch mit allgemeinsten politischen Zielsätzen verbrämt werden konnten, zuerst eine Klage vor dem St. G. H. angestrengt worden ist. Bei dieser weitgehenden Identität von politischer Parteien- und interessenmäßiger Organisation sind es dann aber auch vor allem die wirtschaftlichen Interessenorganisationen, die durch die Weitherzigkeit des St. G. H. in der Ausdehnung der Parteirollen profitieren. Trotz der Tatsache, daß diese naturgemäß ihr Interesse auf Kosten anderer Interessen geltend zu machen suchen, daß sie ihrer Natur nach außerhalb der staatlichen Organisation, oft sogar im Kampf mit ihr stehen, ist ihnen eine Möglichkeit eröffnet, koordiniert mit dem Staat diesen vor die Schranken des St. G. H. zu fordern. Die unausbleibliche Konsequenz hiervon muß zu einer steten Zurückdrängung staatlicher Macht und im gleichen Ausmaße zu einer Stärkung von Gruppen innerhalb des Staates führen, die, eben weil sie Interessentenorganisation ensind, letztlich

---

[50]) Vgl. Lederer in Zeitschr. f. Politik, Bd. 5 S. 535 ff., Das ökonomische Element und die politische Idee im modernen Parteiwesen.

jede starke staatliche Eigenmacht als einen Stachel im eigenen Fleische empfinden. Wenn schließlich noch die Interessenvertretungen selbst, etwa die Gewerkschaften oder Beamtenorganisationen, ihre Ansprüche vor dem St. G. H. anmeldeten [51]), könnten sie mit gleichem Recht wie die politischen Parteien ihre Zulassung fordern, und dann wäre im Falle ihrer Zulassung nicht mehr das Ende einer Entwicklung abzusehen, die ja nicht ohne Vorgänger ist, sondern zu Zeiten des Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation bereits einmal zum Schaden des Deutschen Volkes Wirklichkeit gewesen ist.

Der St. G. H. hat noch weitere Streitigkeiten entschieden, in denen politischen Parteien die Parteifähigkeit zuerkannt worden ist. Neue Gesichtspunkte sind in diesen Entscheidungen nicht aufgetaucht, sondern der St. G. H. hat sich zur Begründung ihrer Parteifähigkeit auf seine ersten Entscheidungen in dieser Sache bezogen [52]).

Die vorstehenden Erörterungen haben sich ganz allgemein mit den Bedenken beschäftigt, die gegen eine Zulassung von politischen Parteien als Streitteilen vor dem St. G. H. sprechen. Die vom St. G. H. inaugurierte Rechtsprechung über die Parteifähigkeit politischer Parteien bedarf zu ihrer letzten Würdigung aber noch eines Eingehens darauf, was im konkreten Falle von ihm als politische Partei angesprochen wurde und welches die hierfür aufgestellten Merkmale sind. Die grundlegenden Ausführungen des St. G. H. sind in der Entscheidung vom 17. 12. 1927 in Sachen der Aufwertungs- und Volksrechtspartei, Landesverband Mecklenburg-Strelitz, gegen Mecklenburg-Strelitz niedergelegt. Nachdem der St. G. H. dort ausgesprochen hat, daß es nicht genüge, daß sich eine Personenvereinigung als Partei bezeichne, sondern daß sie auch den an eine solche zu stellenden sachlichen Anforderungen entsprechen müsse, fährt er fort:

> „Das tut die Aufwertungs- und Volksrechtspartei nach der Entwicklung, die sie genommen hat, jetzt jedenfalls. Ihre Ziele sind politische, und zwar in erster Linie wirtschaftspolitische, mindestens also politische in dem Sinne, daß sie durch die Staatsgewalt, an der teilzunehmen erstrebt wird, verwirklicht werden sollen. Das Parteiprogramm behandelt außer den wirtschaftlichen und finanziellen Fragen noch viele andere und nimmt zu ihnen Stellung. Die Aufwertungs- und Volksrechtspartei ist ausgegangen vom Sparerbund. Als dieser mit anderen, gleiche oder ähnliche Interessen verfolgenden Gruppen,

---

[51]) Daß man in der Tat so weit geht, beweisen die Ausführungen von Eiswaldt in Annalen des Deutschen Reiches, 1926, S. 316, nach denen u. a. als Parteien in Verf. Str. auftreten können juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts, z. B. Relig. Ges., Gemeinden, Gemeindeverbände und berufsständische Vertretungen.

[52]) Eine gute Uebersicht über die bis dahin anhängigen Wahlrechtsstreitigkeiten politischer Parteien vor dem St. G. H. befindet sich in JW. 1929 S. 54 in einer Besprechung eines Urteils des St. G. H. von Lammers.

gemeinsam am 29. 8. 1926 die Aufwertungs- und Volksrechtspartei gründete, traten die Landesverbände des Sparerbundes zu der neuen Partei über und boten ihr so von vornherein eine verhältnismäßig umfassende organisatorische Grundlage. Sie besitzt eine sich auf das ganze Reich erstreckende Verfassung (Ehrenpräsidium, Reichsparteivorsitzender) sowie nach Ländern und Orten gegliederte Unterverbände. An Landtags- und Kommunalwahlen hat sie sich schon mit Erfolg beteiligt. Sie verfügt über Zeitungen, die ihre Bestrebungen verfechten. Dem ganzen Gebilde ist eine gewisse Festigkeit nicht abzusprechen, trotzdem es im Vergleich zu anderen Parteien noch jung ist. Mag auch das hauptsächlichste Parteiziel, eine anderweite gesetzliche Regelung der Aufwertung, nur von zeitlich vorübergehender Bedeutung sein, so ist doch zunächst mit einer ausreichenden Dauer der Partei zu rechnen. Die Anerkennung als politische Partei und damit ihre und ihrer Landesverbände Befugnis, eine Verf. Str. vor dem St. G. H. durchzuführen, können demnach nicht abgelehnt werden“ [53]).

Hatte der St. G. H. schon prinzipiell politischen Parteien die Parteifähigkeit in Streitigkeiten, die das Wahlrecht zum Gegenstande haben, zuerkannt, so lag es in der Richtung des einmal eingeschlagenen Weges, den Begriff der politischen Partei gegenüber anderen Gebilden abgrenzen zu müssen. Bei dem Versuche hierzu zeigt sich aber schon gleich, auf welches gefährliche Gebiet sich der St. G. H. begeben hat. Denn es ist dem St. G. H. nicht gelungen, einen festen und präzisen Begriff für die politischen Parteien zu bilden, sondern er hat sich damit genügen lassen, einige Merkmale aufzuzählen, bei deren Vorhandensein er eine Personenvereinigung als politische Partei ansehen will. Hierbei konnte es natürlich nicht ausbleiben, daß der Rahmen soweit gespannt wurde, daß jetzt letzte Klarheit über den Charakter einer Personenvereinigung als politischer Partei nur der von Fall zu Fall entscheidende St. G. H. selbst geben kann, und daß dadurch noch mehr als bisher schon seine Entscheidungen den Charakter reiner Rechtsentscheidungen verloren haben.

Aus der oben mitgeteilten Entscheidung ergibt sich, daß der St. G. H. eine Personenvereinigung dann als politische Partei ansieht, wenn ihre Ziele politisch mindestens in dem Sinne sind, daß sie durch die Staatsgewalt, an der teilzunehmen erstrebt wird, verwirklicht werden sollen, wenn außerdem eine feste organisatorische Grundlage vorhanden ist, und schließlich, wenn sie sich schon politisch betätigt hat, etwa in Versammlungen, bei Wahlen oder durch die Presse.

Daß eine politische Partei politische, auf den Staat gerichtete Ziele haben muß, „ist ohne weiteres einleuchtend, weil jede politische Tätigkeit auf den Staat bezogen ist, und weil es sich in concreto um die Frage der Legitimation für eine verfassungsrechtliche

[53]) Vgl. Lammers und Simons, S. 303 und 404.

Streitigkeit handelt“ [54]). Fraglich kann nur sein, ob man mit dem St. G. H. soweit gehen kann und auch dann von einer politischen Zielsetzung sprechen darf, wenn die Ziele in „erster Linie wirtschaftspolitisch“ sind und das Parteiprogramm in der Hauptsache von ihnen redet und nur noch nebenher zu anderen Fragen Stellung nimmt. Denn dann fehlt ja der Personenvereinigung, weil sie nur wirtschaftspolitische Ziele hat, gerade die auf den Staat gerichtete Zielsetzung ihrer Bestrebungen, denn das Wort „wirtschaftspolitisch“ wird hier doch nur zur schamhaften Vertuschung reinster Interessentenwünsche gebraucht. Der an sich richtige Gedanke, daß eine politische Partei auch politische Ziele haben muß, wird so durch die weite Ausdehnung des Begriffes in der Welt der wirklichen Dinge jedes greifbaren Inhalts beraubt. Es kann auch nicht als genügend angesehen werden, daß „wirtschaftspolitische“ Ziele durch Teilnahme an der Staatsgewalt verwirklicht werden sollen. Denn durch die Durchsetzung eines wirtschaftlichen Interesses durch die Staatsgewalt kann ein wirtschaftliches Interesse noch nicht in ein politisches Ziel umgewandelt werden. Es wird im Gegenteil nach den zur Zeit herrschenden Anschauungen schon eher als korrupt angesehen, wenn die politische Macht zur Durchsetzung wirtschaftlicher Interessen erstrebt und gebraucht werden soll.

Bedenklicher muß es dagegen scheinen, das vom Staatsgerichtshof weitergeforderte Merkmal einer festen Organisation für das Wesen einer politischen Partei charakteristisch zu halten. Dem Idealtyp einer politischen Partei ist es eigen, daß es ein auf freier Werbung beruhendes Gebilde ist. Je mehr eine politische Partei nur politische Ziele hat, um so eher kann sie eine organisatorische Ausgestaltung ihres Parteiapparates vernachlässigen. Der Wähler einer solchen Partei wird von dieser als ideenmäßig orientiert vorausgesetzt; sie kann sich deshalb auch mehr auf die Verbreitung und Propagierung politischer Ideen beschränken und einer geschlossenen Parteibürokratie eher entbehren. Sie kann sich deshalb darauf verlassen, „daß die Parteizugehörigkeit sich unabhängig von der Mitgliedschaft zur Parteiorganisation äußert“ [55]). Dagegen können die Organisationen von Interessenten einer festen Zusammenfassung nicht entraten und natürlich auch die politischen Parteien nicht, die mit solchen nur noch die Bezeichnung gemein haben, in denen aber längst das Gewicht der Interessenten und ihrer Funktionäre die politischen Führer weitgehend verdrängt hat, wie es ja heute schon in vielen politischen Parteien der Fall ist. Durch das Erfordernis einer festen Organisation wird deshalb gerade den Personenvereinigungen, die politische sind, leichter der Weg zum St. G. H. versperrt, als den interessenmäßig gebundenen. Damit wird weiter das höchst unerfreuliche Ergebnis gezeitigt, daß ihre Selbständigkeit in einem dem Staate möglicherweise gefährlich werdenden Maße gestärkt und damit gleichzeitig der Umwandlung des

---

[54]) Vgl. Besprechung des Urteils vom 7. 4. 28 von Paul Bach in JW. 1928 S. 3256.

[55]) Vgl. JW. 1928 S. 3256.

Staates in ein pluralistisches Gebilde sich gegenüberstehender Gruppen der Weg bereitet wird.

Als letztes für eine politische Partei wesentliches Merkmal wird man schließlich mit dem St. G. H. eine politische Betätigung fordern müssen, denn eine politische Partei ohne politische Betätigung ist eben undenkbar.

Mit der Aufstellung dieser drei Merkmale ist aber kein Ersatz für einen präzisen Begriff einer politischen Partei geschaffen, ganz abgesehen davon, ob man überhaupt diese Merkmale für eine politische Partei als besonders charakteristisch ansehen kann. Das zeigt sich vor allem in den Entscheidungen, in denen der St. G. H. die Parteifähigkeit von politischen Parteien abgelehnt hat. Die erste dieser Entscheidungen ist am 7. Juli 1928 in Sachen der Unabhängigen Sozialdemokratischen Partei Sachsen gegen Sachsen ergangen. Hier hat der St. G. H. seine frühere Rechtsprechung über die Parteifähigkeit von politischen Parteien nach der Richtung wieder eingeschränkt, daß die Betätigung einer politischen Partei auch für das Wahlergebnis von Belang sein müsse. „Gruppen, die unzweifelhaft nicht in der Lage sind, sich Zutritt zu der Volksvertretung zu verschaffen, sind keine Parteien im parlamentarischen Sinne und sind daher auch nicht befugt, vor dem St. G. H., der unzweifelhaft nicht dazu berufen ist, an Stelle eines Reichsverwaltungsgerichts jedem Staatsbürger Rechtsschutz in öffentlichen Angelegenheiten zu gewähren, Wahlrechtsstreitigkeiten zum Austrage zu bringen“ [56]). Gegen die Richtigkeit dieser Argumentation ist von dem hier vertretenen Standpunkt aus sicher nichts einzuwenden, wenngleich im konkreten Falle die Beurteilung der Frage, ob eine Partei sich unzweifelhaft keinen Zutritt zur Volksvertretung schaffen könne, im höchsten Grade schwierig sein kann. Es erhebt sich nur die weitere Frage, ob es für die Autorität eines hohen Gerichtshofes als oberster Rechtsinstanz in Verf. Str. zuträglich ist, an Hand von wenig präzisen Begriffen seine Entscheidungen zu fällen, die dann, wie sich schon zeigt, von Fall zu Fall Einschränkungen, vielleicht auch einmal Erweiterungen notwendig machen. Die politische Natur der Entscheidungen kann dadurch so stark unterstrichen werden, daß man in diesem Zusammenhang wieder an das Wort von Guizot erinnern darf, daß bei einer Juridifizierung der Politik diese nichts zu gewinnen, die Justiz dagegen alles zu verlieren habe [57]).

Darüber hinaus muß aber auch hier noch einmal betont werden, daß, so einfach und einleuchtend die Sätze der oben wiedergegebenen Entscheidung auch klingen mögen, sie nur schwer als Beurteilungsmaßstab einer Entscheidung zugrunde gelegt werden können, und daß einer schließlichen Entscheidung ein mehr oder minder großes Maß von Willkürlichkeit eigen ist, die leicht zum schweren Schaden des St. G. H. und der Justiz ganz allgemein propagandistisch verwertet werden könnte. Das gilt sowohl von der oben schon

---

[56]) Vgl. Lammers und Simons, S. 311.
[57]) Vgl. Guizet, a. a. O. S. 101.

zitierten Entscheidung, wie auch von der später am 12. 5. 28 in Sachen der Waldeckischen Partei „Wirtschaftsbund“ gegen Waldeck und die Waldeckische Landesvertretung erlassenen Entscheidung [58]), auf deren Begründung im einzelnen hier nicht eingegangen zu werden braucht, und gegen deren Vernünftigkeit und vor allem Zweckmäßigkeit im übrigen nichts eingewandt werden kann.

Zusammenfassend aber läßt sich sagen, daß die Zulassung von politischen Parteien, wenn auch nur in Wahlrechtstreitigkeiten, als Parteien vor dem St. G. H. mit der geltenden Verfassung nicht in Einklang zu bringen ist, und daß allein schon die Feststellung dessen, was im konkreten Falle als politische Partei zu gelten hat, die ganze Schwierigkeit offenbart, die sich der über die Grenzen des Verfassungsrechts hinaus erweiterten Rechtsprechung des St. G. H. entgegenstellt, und die Gefahr, die damit für die gesamte Justiz heraufbeschworen wird.

V.

Gemeinden.

Zu der Frage, ob auch Gemeinden in Verf. Str. als Parteien auftreten könnten, hatte, wie oben schon mitgeteilt wurde, bereits der Bundesrat im Jahre 1874 Stellung genommen, als sich der Magistrat der Stadt Rostock mit einer Beschwerde an ihn wandte, daß ein von den verfassungsmäßigen Faktoren von Mecklenburg-Schwerin vereinbartes Gesetz der Verfassung widerspreche. Der Bundesrat hatte damals ausgeführt, daß die von einer Korporation aufgestellte Behauptung, daß ein von den verfassungsmäßigen Faktoren der Landesgesetzgebung vereinbartes Gesetz der Landesverfassung nicht entspreche, eine Verfassungsstreitigkeit im Sinne des angezogenen Artikels der R. V. (des Art. 76 Abs. 2 der a. R. V.) überhaupt nicht begründe [59]). Um so mehr muß es verwundern, daß der St. G. H. in seiner Entscheidung vom 12. 1. 1922 in Sachen der Gemeinde Altendorf gegen Braunschweig und die Stadtgemeinde Holzminden [60]), in der erstmalig einer Gemeinde, die die Feststellung der Verfassungswidrigkeit eines Eingemeindungsgesetzes erstrebte, Parteifähigkeit in Verf. Str. zuerkannt wurde, diese Entscheidung nicht erwähnt hat, sondern die Parteifähigkeit von Gemeinden mit folgenden kurzen Worten begründet:

> „Es bedarf keiner grundsätzlichen Erörterung, wie weit der Kreis der nach Art. 19 R. V. Klageberechtigten auszudehnen ist, denn hier klagt eine Gemeinde, also ein durch die Landesverfassung anerkanntes und mit eigenen Rechten ausgestattetes Organ des Staatskörpers. Es entspricht dem Sinne und dem Zwecke des Art. 19, diesem die Klageberechtigung wegen behaupteter Verletzung seiner verfassungsmäßigen Rechte zuzugestehen“ [61]).

---

[58]) Vgl. Lammers und Simons, S. 411.
[59]) Vgl. Protokolle des Bundesrats 1874, S. 70.
[60]) Vgl. Lammers und Simons, S. 366.
[61]) Vgl. Lammers und Simons, S. 368.

Der St. G. H. hat auch in seiner Entscheidung vom 13. März 1926 in Sachen der Stadt Strelitz gegen Mecklenburg-Strelitz und den Mecklenburg-Strelitzschen Staatsrat [62]) an dieser Entscheidung festgehalten und ist auch später nicht von ihr abgewichen und hat den Magistrat Potsdam [63]) und neuerdings viele von den durch das Eingemeindungsgesetz betroffenen Gemeinden im deutschen Westen als Streitsubjekte vor dem St. G. H. zugelassen.

Die vom St. G. H. hierfür gegebene, oben mitgeteilte Begründung kann aber keineswegs als ausreichend und überzeugend angesehen werden. Daß die Gemeinden heute durch die Landesverfassungen anerkannte und mit eigenen Rechten ausgestattete Organe des Staatskörpers sind, kann allerdings nicht bestritten werden. Daraus aber ihre Klageberechtigung in Verf. Str. abzuleiten, entspricht entgegen der einfachen Feststellung des Staatsgerichtshofes nicht dem Sinn und Zweck des Art. 19 R. V., sondern widerspricht ihm. Denn nicht jedes Staatsorgan ist an dem durch die Verfassung geregelten Leben des Staates in gleichem Maße beteiligt, es gibt Organe, die unmittelbar auf das staatliche Leben einwirken sollen und deren Wille verfassungsgemäß als Wille des Staates selbst zu gelten hat. „Alle diese Organe bestehen und fungieren unmittelbar auf Grund von Verfassungsvorschriften, die ihnen zugleich ein unentziehbares eigenes Recht auf Ausübung der ihnen überwiesenen Funktionen beilegen. Es sind die höchsten Organe des Staates; keines von ihnen ist einem anderen Staatsorgane untergeordnet“ [64]). Nur diesen unmittelbar einander gleichgeordneten Staatsorganen kann mit Fug und Recht die Fähigkeit zuerkannt werden, eine den ganzen staatlichen Willensverband angehende Verfassungsstreitigkeit vor dem St. G. H. auszutragen. Den mittelbaren Staatsorganen dagegen, zu denen die dem Staate eingegliederten Körperschaften öffentlichen Rechts gehören, muß dieses Recht bestritten werden. Es ist zwar richtig, wenn der St. G. H. ausführt, daß ein Streit die Landesverfassung betreffe, wenn ein höchstes Staatsorgan unter Ueberschreitung seiner Zuständigkeit in die gesetzlich festgelegten Gliederungen des Landes, das gesetzliche Verhältnis einer Körperschaft im Lande zu dem Ganzen eingreife. Eine ganz andere Frage aber ist es, ob eine solche Verfassungsverletzung auch von solchen Staatsorganen vor dem Staatsgerichtshof geltend gemacht werden kann, die in der Hierarchie der Staatsorgane an untergeordneter Stelle stehen und höchsten Staatsorganen verantwortlich sind. Diese Staatsorgane können nur eine abgeleitete, nicht dagegen eine Tätigkeit kraft eigenen Rechts entfalten [65]). Das schließt natürlich nicht aus, daß sie in den ihnen gesetzlich gewährleisteten Rechten, insbesondere ihrem Selbstverwaltungsrecht, verletzt werden können. Soweit sie sich hiergegen

---

[62]) Vgl. ebenda, S. 385.

[63]) Vgl. ebenda, S. 266.

[64]) Vgl. Paul Schoen. Deutsches Verwaltungsrecht, S. 214, in Holtzendorff-Kohlers Enzyplodädie der Rechtswissenschaften, 1914.

[65]) Vgl. Paul Schoen, a. a. O. S. 215.

wenden, machen sie aber nur eine Verletzung der ihnen gewährleisteten Rechte geltend, die mit einem Verstoß höchster Staatsorgane gegen ihre verfassungsmäßigen Pflichten begründet wird. Auf ganz anderem Gebiete aber liegt es, wenn diesen dem Staate eingegliederten Korporationen über die Möglichkeit der Rüge wegen einer Verletzung ihrer Rechte hinaus gestattet wird, einen die staatliche Ordnung und verfassungsmäßige Gliederung eines Landes zum Gegenstand habenden Streit vor das Forum eines höchsten Gerichtshofes zu tragen. Denn damit wird der Kreis ihrer Zuständigkeit über das ihnen nach der Gliederung des staatlichen Verbandes zukommende Maß erweitert. Im ersteren Falle handelt es sich offensichtlich um Angelegenheiten, die ihrer Natur nach zur Zuständigkeit von Verwaltungsgerichten gehören. In einem solchen Falle muß es den in ihren Rechten verletzten Körperschaften überlassen bleiben, auf dem in der betreffenden Landesverfassung vorgesehenen Wege ihren Anspruch geltend zu machen. Im letzteren Falle gibt aber die konkrete Rechtsverletzung nur Anlaß zur Erhebung eines die Verfassung, nicht die verletzten Rechte, zum Gegenstand habenden Streites und ist im materiellen Sinne Verfassungsjustiz. Da aber den mittelbaren Staatsorganen die unmittelbare Beziehung zu diesen das Staatsganze angehenden Dingen fehlt, läßt sich ihre Befugnis, als Streitteile vor dem St. G. H. aufzutreten, aus der Verfassung nicht nur nicht herleiten, sondern widerspricht in jedem Falle dem Sinn und Zweck des Art. 19 der R. V.

Das dürften auch in letzter Zeit die ausdehnungsfreudigsten Befürworter einer Staatsgerichtsbarkeit nicht mehr ganz verkennen können, nachdem durch die Klageerhebung zahlreicher preußischer Gemeinden — nach Zeitungsmeldungen sollen es insgesamt 132 Gemeinden und Gemeindeverbände des Ruhrgebietes sein — aller Welt vor Augen geführt ist, zu welchen für das Staatsganze gefährlichen Konsequenzen die weite Ausdehnung des Parteienbegriffes in Verf. Str. führen kann. Es muß das Ende jeder geregelten staatlichen Organisation bedeuten und zum Chaos des ganzen staatlichen Funktionensystems führen, wenn in der vom St. G. H. begonnenen Weise alle Grenzen von Zuständigkeiten gesprengt und jede hierarchische Gliederung im Staate aufgehoben wird. Das muß zu einer weiteren Stärkung aller staatsfeindlichen Tendenzen und Schwächung des Staates selbst führen. Es ist deshalb gewiß kein Zufall, daß der Wiener Bürgermeister Seitz bei einem Besuche kürzlich in Berlin auf die brüderliche Solidarität der Städte hinwies und weiter davon sprach, daß tiefste politische Bedeutung in der Zusammenarbeit von Stadt zu Stadt liege. Einst im Mittelalter, zur Zeit der Schwäche des Staates, habe es mächtige Städtebünde gegeben, und er fühle, daß diese Zeit wieder herankomme. In den Städten seien die Zentren der neuen europäischen Kultur, Wirtschaft, Kunst, sozialen Fortschritts, und in ihnen pulse das Leben der Zeit [66]).

Eine dahingehende Entwicklung ist in der Tat zur Zeit nicht zu verkennen. Sie führt in ihrer letzten Konsequenz aber nicht nur

---

[66]) Vgl. Vossische Ztg., Morgenausg. v. 20. 6. 1929 Nr. 286 A. 146.

zu einer Schwächung des Staates, sondern läßt auch das Traumgesicht des Wiener Bürgermeisters nicht wahr werden, weil letztlich jede Kraft nur in einem geordneten Staatswesen Raum zum Leben findet und außerhalb des Staates verdorren muß. Gewiß, unser Staat ist heute schwach, aber daß er nicht schwach bleibe, daß er wieder der Zusammfasser aller im Volke schlummernden Kräfte werde, und daß nicht wie zu Zeiten des deutschen Bundes in der Enge lokaler Beziehungen jede starke Kraft erdrosselt werde, ist eine Aufgabe, die mit der schweren Wucht der Verantwortung gleicherweise auf Staatsmännern wie Richtern eines Staatsgerichtshofes liegt. Damit soll natürlich nicht gesagt werden, daß vorhandene Rechte zugunsten des Staatsganzen verletzt werden dürften, denn das Recht ist heute und immer das Fundament eines Staates, wohl aber, daß man sorgfältig zu prüfen hat, was im Einzelfalle Recht oder angemaßter Anspruch ist. Man sollte sich bewußt bleiben, daß die Macht, die hier gegeben wird, dort genommen werden muß, und daß die Grenzen staatlicher Zuständigkeiten letzten Endes nur auf Kosten eben dieses Staates willkürlich verändert werden können.

Von den weiteren Entscheidungen des St. G. H., in denen Gemeinden als Streitteile zugelassen wurden, ist noch die vom 13. 3. 1926 in Sachen der Landgemeinden Stargarder Bauhof, Burg und Amtshof gegen Mecklenburg-Strelitz [67]) zu erwähnen. In ihr hat der St. G. H., obschon sich Zweifel über die Parteifähigkeit der Gemeinden erhoben hatten, weil nicht feststand, ob wirklich die früheren Landgemeinden Stargarder Bauhof, Burg und Amtshof den Antrag gestellt hatten oder nur ein einzelner Angehöriger der früheren Landgemeinden unter Vorschieben der Vertreter der früheren Gemeinde, und ob dieser wirklich im Auftrage weiterer Gemeindemitglieder oder nur für sich handelte [68]), die Entscheidung über diese Zweifel dahingestellt sein lassen, weil nach dem eigenen Vorbringen der Antragsteller der behauptete Streit keinen Verf. Streit im Sinne von Art. 19 Abs. 1 R. V. darstelle, während doch sonst nach den Regeln des Prozeßrechts erst die Legitimation zur Klageerhebung zu prüfen ist. Erst wenn diese bejaht wird, darf in eine weitere Prüfung der Sache eingetreten werden.

Schließlich soll auch der Vollständigkeit halber noch auf den Beschluß des St. G. H. vom 12. 5. 1928 in Sachen der Thüringischen Gemeinden Herrenhof und Georgenthal hingewiesen werden [69]). Hier hat der St. G. H. treffend ausgeführt, daß er nicht berufen sei, den Streit zwisch zwei Gemeinden wegen Zuteilung eines Domänenbezirkes zu entscheiden, und daß es der Antragstellerin überlassen bleiben müsse, ihren Anspruch auf den streitigen Bezirk bei den etwa zuständigen Landesstellen geltend zu machen.

---

[67]) Vgl. Lammers und Simons, S. 392.

[68]) Vgl. ebenda S. 395.

[69]) Vgl. ebenda S. 417.

VI.

Die evangelisch-lutherische Landeskirche Sachsens.

Der St. G. H. ist den einmal eingeschlagenen Weg einer grenzenlosen Ausdehnung der Parteifähigkeit weitergegangen und hat, nicht so sehr in Konsequenz, als vielmehr in beharrlicher Fortbildung seiner Rechtsprechung in einer Zwischenentscheidung vom 15. 10. 27 in Sachen der evangelisch-lutherischen Landeskirche Sachsens (ev.-luth. Landeskonsistorium) gegen Sachsen [70]) auch der evangelisch-luth. Landeskirche Sachsens die Fähigkeit, Streitsubjekt in einer Verf. St. zu sein, zuerkannt. In der bezeichneten Streitsache beantragte die Antragstellerin die Feststellung, daß der Antragsgegner verpflichtet sei, gewisse im Staatshaushaltsplane als Staatsleistungen jeweilig eingestellte Positionen in Höhe der Vorkriegsgoldmarkbeträge in Reichsmark zu gewähren, und der St. G. H. hat die grundsätzliche Verpflichtung des Landes Sachsen zu einer billigen Aufwertung ausgesprochen.

Wecken schon seine Ausführungen, in denen er seine Zuständigkeit zur Sachentscheidung begründet, auf die aber an dieser Stelle nicht eingegangen zu werden braucht, starke Bedenken, so müssen vollends die kurzen Sätze, in denen ausgesprochen ist, daß die ev.-luth. Landeskirche Sachsens eine zur Anrufung des St. G. H. befugte Landesstelle ist, Widerspruch hervorrufen. Trotzdem hier zum ersten Male in der Geschichte der Verfassungsstreitigkeiten einer Kirche die Fähigkeit, als Streitteil vor dem St. G. H. aufzutreten, zuerkannt wurde, hat sich der St. G. H. mit der einfachen Feststellung genügen lassen, daß die ev.-luth. Landeskirche eine Körperschaft öffentlichen Rechts darstelle, und hat im übrigen betont, daß es nach seiner bisherigen Rechtsprechung über die Parteifähigkeit keiner Ausführungen mehr bedürfe, daß die ev.-luth. Landeskirche zur Anrufung des St. G. H. befugt sei.

Man tut diesen Ausführungen des St. G. H. kaum unrecht, wenn man ihnen überhaupt den begründenden Charakter abspricht und sie als bloße Feststellungen wertet, die Ausdruck einer Willensentscheidung sind, und die man nicht mehr als Rechtsentscheidung anerkennen kann. Das gilt sicher insoweit, als der St. G. H. auf seine schon voraufgegangene Rechtsprechung Bezug nimmt, da hier andersgeartete Stellen den Anspruch auf Parteifähigkeit erhoben hatten; besteht aber auch insofern zu Recht, als aus der Eigenschaft der ev.-luth. Landeskirche Sachsens als einer Körperschaft öffentlichen Rechts noch nichts hinsichtlich ihrer Parteifähigkeit in Verf. Str. folgt.

Da nach Art. 137 Abs. 5 der R. V. die Religionsgesellschaften Körperschaften öffentlichen Rechts bleiben, soweit sie solche bisher waren, ist gegen die sachliche Feststellung, daß auch die ev.-luth. Landeskirche Sachsens eine Körperschaft öffentlichen Rechts sei, an sich nichts einzuwenden. In dieser Eigenschaft vereinigt sie in

---

[70]) Vgl. Lammers und Simons, S. 292.

sich ein weitgehendes Maß öffentlicher Gewalt. So kann sie Finanzgewalt über ihre Mitglieder ausüben und hat eine eigene Disziplinargewalt, und sie besitzt schließlich in einem gewissen Umfange das Recht der Autonomie. Die Kehrseite dieser Rechte besteht darin, daß sie bezüglich ihrer Ausübung unter eine besonders ausgestaltete öffentlich-rechtlich geordnete Staatsaufsicht gestellt ist.

Aus dieser Aufzählung ihrer öffentlichen Rechte und der dadurch bedingten Unterstellung unter die staatliche Aufsichtsgewalt geht aber schon hervor, daß es sich bei diesen Rechten der Kirche vornehmlich um Rechte vom Staate. gegenüber dem Staate handelt, die sich in einer jahrhundertelangen Entwicklung zu ihrem heutigen Status ausgebildet haben. Diese Rechte gewährleisten der Kirche ihre relative Selbständigkeit innerhalb des Rahmens staatlichen Lebens, und der Staat läßt die Kirche, um ihr diese Selbständigkeit zu ermöglichen, in bestimmter und begrenzter Beziehung teilhaben an der öffentlichen Gewalt. Es kann natürlich hier nicht darauf ankommen, einen erschöpfenden Begriff der Körperschaft öffentlichen Rechts zu geben. Aus obigen kurzen Hinweisen geht aber schon hervor, daß, soweit man bei Kirchen überhaupt von Körperschaften öffentlichen Rechts sprechen kann, dieses offenbar einen ganz anderen Sinn hat, als bei anderen Körperschaften öffentlichen Rechts, etwa Gemeinden, denen zwar auch eine gewisse Selbständigkeit eingeräumt ist, die aber auf der anderen Seite ihnen übertragene staatliche Aufgaben, teilweise als eigene, teilweise als Auftragsangelegenheiten, zu erfüllen haben und insoweit auch mittelbare Staatsorgane sind. Das entfällt aber bei den Kirchen. Jede Kirche, die bewußt diesen Titel für sich beansprucht, wird es von sich weisen, ihre Tätigkeit als Sachwalterin staatlicher Interessen und Aufgaben durchzuführen und als staatliches Organ zu fungieren. Sie entlehnt ihren Wirkungsauftrag außerstaatlichen Mächten. Der Staat wertet zwar ihre Tätigkeit, und weil er sie zugleich bewertet, gewährleistet er ihr ihre Selbständigkeit und verleiht ihr öffentliche Gewalt. Dadurch wird die Kirche aber nicht in das staatliche Funktionensystem eingeordnet, denn die Kirche ist ja heute nicht mehr die Dienerin des Staates, wie auch sonst keine enge Verbindung zwischen Staat und Kirche, die man als Staatskirchentum bezeichnete, mehr besteht. Der Kirche fehlt somit heute die unmittelbare Beziehung zu den den Staat als Ganzes angehenden Angelegenheiten und damit ihre Legitimation, in sie nichts angehenden Dingen des staatlichen Lebens als Sachwalterin staatlicher Interessen eine die Verfassung zum Gegenstand habende Streitigkeit vor dem St. G. H. anhängig machen zu können.

Dieser an sich klare Sachverhalt wird heute dadurch verdunkelt, daß der St. G. H. bei seiner Tätigkeit nicht von einem präzisen Begriffe der Verfassung ausgegangen ist. Nach seiner Rechtsprechung liegt ja eine Verf. Str. immer dann vor, wenn die Streitigkeit die Verfassung zum Gegenstand hat, wobei Verfassung stillschweigend mit der mannigfaltigen Vielheit inhaltlich verschiedenster, oft zufälliger Bestimmungen des Verfassungsgesetzes gleichgesetzt wird.

Wäre der St. G. H. von einem materiellen Verfassungsbegriff ausgegangen, und hätte er nur einen Streit über „die den Staatstypus tragenden organischen Verfassungsnormen“ [71]) zum Gegenstand einer Verf. Str. zugelassen, würde die vorgenommene grenzenlose Ausdehnung der Parteifähigkeit wohl kaum möglich gewesen sein, und der Begriff einer Verf. Str. hätte nicht seinen präzisen Inhalt verloren und wäre nicht einer schier unbegrenzten Ausdeutungsmöglichkeit ausgesetzt worden. Dann würde man nur eine Selbstverständlichkeit damit aussprechen, daß die ev.-luth. Landeskirche Sachsens keine Verf. Str. anhängig machen kann, und dann wäre der wenig erfreuliche heutige Zustand, daß man als Verf. Str. letztlich nur die vom St. G. H. als solche angesehenen ansprechen kann, vermieden worden.

Abschließend mag noch hervorgehoben werden, daß der Entscheidung auch deshalb eine tiefere Bedeutung zukommt, als sie die Kirche aus ihren verfassungsmäßigen Bedingtheiten loslöst und in gewisser Weise gleichgeordnet neben den Staat stellt, obgleich die Kirche doch, soweit ihr überhaupt öffentliche Befugnisse zustehen, diese vom Staate entlehnt hat und ihm deshalb in dieser Beziehung immer untergeordnet bleiben muß. Es ist auch symptomatisch, daß kurze Zeit nach dieser Entscheidung die Generalsynode der evangelischen Landeskirchen in einer Protestentschließung von dem Preuß. Staate die Regelung der Verhältnisse von Staat und Kirche in einem Vertrage forderte [72]). Wenngleich natürlich nicht verkannt werden kann, daß den unmittelbaren Anlaß zu dieser Entschließung die Konkordatsverhandlungen mit der Kurie bildeten, so ist doch bemerkenswert, daß die evangelischen Kirchen ihre Benachteiligung weniger in der vorhandenen gesetzlichen Regelung als vielmehr darin erblicken, daß ihre Rechte ihnen nicht vertragsmäßig gewährleistet sind. Man erkennt darin deutlich das schließlich jeder Association immanente Streben nach weitestgehender Selbständigkeit gegenüber dem über ihr stehenden Staat. Wie weit man sie darin stützen soll, ist eine Frage politischer Zweckmäßigkeit. Es gilt aber zu beachten, daß einem Staatsbegriffe der Gesetzesbegriff korrespondiert, während mit der Auflösung des Staates der des Vertrages korrespondiert. Man müßte sich deshalb bewußt bleiben, daß überhaupt mit jeder Verselbständigung von Teilen innerhalb des Staates eine entsprechende Auflösung der politischen Einheit leicht Hand in Hand gehen kann.

VII.

Die Ortsgruppe Nassau des vormals unmittelbaren Reichsadels.

Am 10. Mai 1924 hat der St. G. H. eine Entscheidung in Sachen der Ortsgruppe Nassau des vormals unmittelbaren Reichsadels

---

[71]) Vgl. Popitz in D. J. Z. 1929, Sp. 20.

[72]) Vgl. Vossische Ztg. vom 25. 6. 29, Abendausgabe Nr. 295 B. 145.

gegen Preußen erlassen. Da diese Entscheidung in der Zuerkennung von Parteirollen am weitesten geht, ist ihre Besprechung an den Schluß dieses Teiles der Arbeit gesetzt worden.

Die Ortsgruppe Nassau des vormals unmittelbaren Reichsadels hatte beantragt, das preußische Adelsgesetz vom 23. Juni 1920 und die preußische Zwangsauflösungsverordnung vom 19. Dezember 1920 für ungültig zu erklären, da ihr durch dieses Gesetz und die Verordnung ihr auf Art. 14 der Deutschen Bundesakte vom 8. Juni 1815 beruhendes Recht, hinsichtlich ihrer Güter und Familienverhältnisse autonome Satzungen aufstellen zu dürfen, die mit den Landesgesetzen in Widerspruch stehen könnten, verletzt sei. Der St. G. H. hat den Antragstellern Parteifähigkeit mit der Begründung zuerkannt, die Antragsteller nähmen hinsichtlich ihrer Güter und Familienverhältnisse ein nicht bloß auf einer Delegation der Landesstaatsgewalt beruhendes Recht der Selbstgesetzgebung in Anspruch. Der Streit über Existenz und Umfang eines solchen Rechtes stelle eine Verf. Str. im Sinne des Art. 19 der R. V. dar. Ihre formelle Legitimation zur Anrufung des Staatsgerichtshofes könne nicht beanstandet werden, da die Familien der Antragsteller, in deren Namen der Antag gestellt sei, dem ehemaligen Reichsadel, der im wesentlichen mit der Reichsritterschaft identisch sei, angehörten [73]).

Mußte schon früher öfter auf die nicht schlüssige Begründung hingewiesen werden, die der St. G. H. seiner weiten Ausdehnung der Parteirollen gab, so rundet die oben wiedergegebene Entscheidung das Bild nach dieser Richtung hin ab. Denn hier wird überhaupt nicht der Versuch einer Begründung unternommen, sondern autoritativ die Parteifähigkeit der Antragsteller festgestellt, obgleich diese weite Ausdehnung nach der damals bereits vorliegenden Rechtsprechung, nach der nur Fraktionen und Gemeinden die Parteifähigkeit zuerkannt war, keineswegs selbstverständlich war. Auch aus dem vom St. G. H. in voraufgegangenen Entscheidungen aufgestellten Begriffe von Verf. Str., nach dem Verf. Str. alle Streitigkeiten sind, welche die Anwendung oder Auslegung der Landesverfassung betreffen [74]), läßt sich nicht die weitgehende Folgerung des St. G. H. ziehen. Denn hier handelte es sich nicht um die Auslegung oder Anwendung der Verfassung, sondern darum, ob ein Gesetz und eine Verordnung gegen die den Antragstellern in Art. 14 der Deutschen Bundesakte vom 8. Juni 1815 zugesicherten Rechte verstoße. Hier hätte, wie auch Triepel schon hervorgehoben hat, die Rechtsschutzmöglichkeit anderswo gelegen, „bei den ordentlichen Gerichten oder der Verwaltungsgerichtsbarkeit; allenfalls wäre der Streit auf einem Umwege, durch Inanspruchnahme der Reichsaufsicht, in das Bett der Verfassungsgerichtsbarkeit zu lenken gewesen“ [75]). Auch sonst lassen sich keine Gesichtspunkte entdecken, die die Entscheidung des St. G. H. rechtfertigen könnten. Während in den früheren

---

[73]) Vgl. Lammers und Simons, S. 257/58.

[74]) Vgl. Lammers und Simons, S. 315.

[75]) Vgl. Triepel, Wesen und Entwicklung der St. Gerichtsbarkeit, und C. Schmitt, Verfassungslehre, S. 117.

Entscheidungen immer eine, wenn auch nach der hier vertretenen Auffassung nicht ausreichende Beziehung der Parteien zu der Verfassung festzustellen war, fehlt die Beziehung hier, und man kann nur mit Triepel angesichts der fehlenden Begründung die Befürchtung aussprechen, daß die Weitherzigkeit des St. G. H. in der Anerkennung der Parteifähigkeit ihm noch zu schaffen machen wird [76]). Jedenfalls aber hat die Rechtsprechung des St. G. H. durch diese Entscheidung ihren Zusammenhang mit der bisherigen Auffassung von Verf. Str. verloren. Der St. G. H. droht, was C. Schmitt schon in einem anderen Zusammenhange von ihm gesagt hat, „eine ungeheuerliche Universal-, Central-, Kontroll-Instanz" zu werden und „ein Monstrum von Zuständigkeit, das alle Gesetzgebungs-, Regierungs-, Verwaltungs- und Rechtspflegeangelegenheiten des Deutschen Reiches und seiner Länder zu beurteilen" hat [77]).

---

[76]) Vgl. Triepel, a. a. O. S. 24.

[77]) Vgl. C. Schmitt in JW. 1929, S. 2314. Zehn Jahre K. V.

Schlußwort.

In den bisherigen Erörterungen ist oft die innere Gegensätzlichkeit zwischen der Rechtswirklichkeit und der Lebenswirklichkeit im heutigen Staats- und Verfassungsleben berührt worden und dargestellt, daß der St. G. H. in diesem Kollisionsfalle sich zugunsten des wirklichen Lebens entschieden hat. Damit hat sich die Richtigkeit der einleitenden Worte zu dieser Abhandlung erwiesen, daß der St. G. H. heute in weitgehender Weise auf die konkrete Ausgestaltung unseres Staats- und Verfassungslebens Einfluß genommen hat und immer mehr von der Peripherie des politischen Lebens sich dessen Mittelpunkt genähert hat. Das hat ja u. a. schon heute zu der höchst eigenartigen Klage geführt, daß von den eigentlichen Trägern politischer Gewalt politischen Entscheidungen ausgewichen wird, um sie von dem St. G. H. unter dem Schutze richterlicher Unabhängigkeit vornehmen zu lassen und um so mit der Entscheidung auch der politischen Verantwortung hierfür ledig zu sein [1]).

Mit dieser Feststellung ist aber nur eine Selbstverständlichkeit ausgesprochen, die nur deshalb nicht mehr als solche empfunden wird, weil man unter dem Einfluß liberalistischer Gedankengänge alles spezifisch Politische und spezifisch Staatliche, entgegen der sonstigen Tendenz des Liberalismus zur Verselbständigung aller Lebensgebiete, vom Ethischen und Oekonomischen her aufgelöst und unter die Normen von Moral und Ordnung gestellt hat. Dadurch ist es möglich geworden, daß man sich in einem System von Fiktionen bewegen konnte und nicht erkannte, daß nicht irgendwelche abstrakte Normen, nicht das Recht herrschen kann, sondern daß immer nur bestimmte Menschen oder Verbände über anderen stehen können [2]). Eine erschöpfende Antwort auf die Frage nach dem Einfluß der Rechtsprechung des St. G. H. auf unser Staats- und Verfassungsleben kann sich deshalb nicht mit der einfachen obigen Feststellung genügen lassen, sondern muß die politischen Richtungen des Einflusses der Rechtsprechung des St. G. H. aufzudecken suchen.

---

[1]) Vgl. Anmerkung von Lammers zu einer Entscheidung des St. G. H. in JW. 1928, S. 3252.

[2]) Vgl. C. Schmitt, Der Begriff des Politischen, in Arch. für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Bd. 58 S. 30.

Hierbei ist zunächst hervorzuheben, daß die Rechtsprechung des St. G. H. nach Art. 19 R. V. nur Verf. Str. innerhalb eines Landes betrifft, und daß deshalb vornehmlich ihre Staatlichkeit durch sie betroffen wird. Aber Reich und Länder stehen sich ja nicht abgeschlossen, sondern in wechselseitiger Beeinflussung gegenüber, so daß die Rechtsprechung des St. G. H. auch auf die Verhältnisse im Reich nicht ohne Wirkung sein kann.

Die tiefere Bedeutung der Rechtsprechung des St. G. H. liegt nun darin, daß durch sie sozialen Gruppen und dem Staat eingegliederten Korporationen eine Selbständigkeit und rechtliche Anerkennung verliehen wird, durch die die ehemalige, alles überragende Stellung des Staates, der als letzte und schlechthin maßgebende Einheit über dieser Vielheit schwebte, immer weiter erschüttert werden muß und einer Rückbildung zu ständischen Verhältnissen oder gar einer Auflösung des staatlichen Verbandes der Weg bereitet wird [3]). Denn die großen und entscheidenden Fragen, um deren Lösung heute im staatlichen Leben gerungen wird, gruppieren sich ja im wesentlichen nicht mehr darum, wie der Staat sein soll, sondern ob er überhaupt noch sein kann, und der Kampf geht heute nicht so sehr um Demokratie oder Monarchie, sondern um den Staat schlechthin, und man beginnt allenthalben gegen die Methoden Front zu machen, durch die es schon einmal dem liberalen Bürgertum gelungen ist, den damaligen, heute längst erledigten monarchischen Staat zu schwächen und zu stürzen [4]).

In diesem Kampfe stehen den Resten ehemaliger staatlicher Eigenmacht die durch seine Schwächung zu ungeahnter Machtfülle gelangten verschiedensten sozialen Gruppen gegenüber, und schon mehren sich die Zeichen dafür, daß auch ehemals dem Staat eingegliederte Korporationen sich aus dem staatlichen Verbande in einem die Selbständigkeit des Ganzen gefährdenden Umfange herauszulösen bestrebt sind. Das ist nicht weiter verwunderlich. Denn ebenso, wie mit unaufhaltsamer Notwendigkeit die soziale Gruppenbildung dem Wesen der menschlichen Natur entsprechend sich vollzieht, ist diesen Gruppen die Tendenz eigen, widerstaatlich zu entarten, sofern der Staat sie nicht in seinem Interesse bändigt [5]).

Diese Entwicklung ist besonders weit in Deutschland fortgeschritten. Hier haben die verschiedensten außerstaatlichen Mächte den Staat aus seiner ehemals alles und alle beherrschenden Stellung herausgedrängt, und der Staat ist heute eine Institution geworden, die, weit entfernt, anderen die Gesetze des Handelns vorzuschreiben, sich damit begnügen muß, bei der Vielheit einander bekämpfender Gruppen deren widerstreitende Interessen auszuglei-

---

[3]) Vgl. C. Schmitt, Das Reichsgericht als Hüter der Verfassung, a. a. O S. 10.

[4]) Vgl. C. Schmitt, Besprechung des Buches von E. v. Beckerath, Wesen und Werden des faszistischen Staates, in Schmollers Jahrbuch 1929, S. 10.

[5]) Vgl. E. v. Beckerath, Wesen und Werden des faszistischen Staates, S. 102.

chen zu suchen, ohne sie noch durch seinen Machtspruch einseitig entscheiden zu können. Lediglich die Tatsache, daß keine dieser Gruppen für sich allein stark genug ist, sich allen anderen gegenüber siegreich durchzusetzen, hat es noch zu verhindern vermocht, daß der Staat nicht zu ihrem bewaffneten Diener herabgesunken ist und bei dem sozialen Gleichgewicht dieser verschiedenen Mächte seine Stelle als vermittelnder Dritter, als pouvior neutre et intermédiaire, zu erhalten wußte [6]).

Hiermit ist aber der tiefere Zusammenhang der Rechtsprechung mit der gesamten Staats- und verfassungsrechtlichen Entwicklung aufgezeigt. Wird in solcher Situation außerhalb des Staates stehenden Assoziationen oder ihm eingegliederten Korporationen die Befugnis beigelegt, über Stücke der Staatsgewalt mit dem Staate zu rechten, dann muß diese Entwicklung in letzter Konsequenz zu einer Auflösung der politischen Einheit zugunsten einer pluralistischen Vielheit führen. Denn noch sind keine Kräfte zu sehen, die diese Vielheit wieder zur Einheit integrieren könnten. Aus dem atomistischen Gegeneinander besonderer Interessen kann sich diese Einheit, ohne daß sie vom Staate erzwungen würde, nicht wie von ungefähr bilden. Auch eine berufsständische Idee wird das heute nicht mehr vermögen, da ihre Voraussetzung, die geschlossene Lebensauffassung und das Gefühl der Gliedschaft und inneren Zusammengehörigkeit, geschwunden ist [7]). Ebenso könnte eine restlose Auslieferung des Staates an die Parteien heute kaum die Besorgnis verscheuchen, daß dadurch der Zersetzungsprozeß staatlicher Einheit weiter gefördert würde. Denn wenn die Parteien staatbildend und erhaltend als Surrogate einer unmittelbaren Demokratie wirken wollen, müßten sie sich noch mit dem Volksganzen identifizieren können. Die Möglichkeit dieser täglich neu notwendigen Identifizierung der Parteien mit dem Volk in einer unmittelbaren Demokratie ist aber infolge ihrer Durchdringung mit wirtschaftlichen Organisationen und des dadurch bedingten fortschreitenden Zersetzungsprozesses sehr problematisch geworden und damit der Parteienstaat in der jetzigen Situation überhaupt [8]).

Ist aber der Weg in die Zukunft noch in völliges Dunkel gehüllt, dann darf man ihn nur behutsam beschreiten, und es sind nicht nur „antiquierte liberalistische Reminiszenzen“ [9]), die die Rechtsprechung des St. G. H. über die Parteifähigkeit in Verf. Str. bedenklich erscheinen lassen. Die Zeit gehört ja erst zu kurz der Vergangenheit an, in der wir erlebten, daß auch der Staat, wie jede andere Lebenserscheinung, dem Werden und Vergehen unterliegt.

---

[6]) Vgl. C. Schmitt, a. a. O. S. 108, und zur sozialen Gleichgewichtsstruktur des heutigen Staates, Otto Kirchheimer, Zur Staatslehre des Sozialismus und Bolschewismus, in Ztschr. f. Politik, Bd. 17 S. 593 ff.

[7]) Vgl. Leibholz, a. a. O. S. 185.

[8]) Vgl. Leibholz, ebenda, S. 118 ff., und Triepel, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, S. 33 ff.

[9]) Vgl. Leibholz, a. a. O. S. 123.